

ADRIAN
TROJANOWSKI

**PEŁNOMOCNICTWO
ADMINISTRACYJNE**
W POLSKIM SYSTEMIE PRAWNYM

ARCHAEGRAPH
Wydawnictwo Naukowe

**PEŁNOMOCNICTWO
ADMINISTRACYJNE
W POLSKIM SYSTEMIE PRAWNYM**

ADRIAN TROJANOWSKI

ADRIAN
TROJANOWSKI

**PEŁNOMOCNICTWO
ADMINISTRACYJNE**
W POLSKIM SYSTEMIE PRAWNYM

ARCHAEGRAPH
Wydawnictwo Naukowe

Autor
Adrian Trojanowski

Recenzja naukowa
prof. dr hab. Hanna Knysiak-Sudyka

Korekta redaktorska, skład i projekt okładki
Karol Łukomiak



Publikacja dofinansowana ze środków
Funduszu Wsparcia Twórców Stowarzyszenia KOPIPOL

© copyright by author & ArchaeGraph

ISBN: 978-83-68410-72-3

Wersja elektroniczna dostępna na stronie internetowej wydawcy:
www.archaeograph.pl

ARCHAEGRAPH
Wydawnictwo Naukowe

ŁÓDŹ 2026

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Wstęp	13
	Rozdział I
Dekoncentracja wewnętrzna	17
	Rozdział II
Pełnomocnictwo, przedstawicielstwo czy upoważnienie (administracyjne)?	23
1. Pełnomocnictwo a przedstawicielstwo.....	24
2. Pełnomocnictwo a upoważnienie.....	26
	Rozdział III
Historia „polskiego” pełnomocnictwa administracyjnego	31
1. II Rzeczpospolita.....	32
1.1. Uwagi ogólne.....	32
1.2. Stan przed reformą z 1928 r.....	33
1.3. Stan po reformie z 1928 r.....	38
2. Polska Rzeczpospolita Ludowa.....	44
2.1. Stan przed reformą z lat 1972–1975.....	44
2.2. Stan od reformy z lat 1972–1975.....	46
2.3. Geneza art. 268a k.p.a.....	52
	Rozdział IV
Pełnomocnictwo administracyjne w świetle Kodeksu postępowania administracyjnego	55
1. Ewolucja art. 268a k.p.a.....	56
1.1. I zmiana.....	56
1.2. II zmiana.....	57
1.3. III zmiana.....	59
1.4. IV zmiana.....	60

2. Organ administracji publicznej	61
2.1. Ministrowie	62
2.2. Centralne organy administracji rządowej oraz wojewodowie i inne terenowe organy administracji rządowej	68
2.3. Organy jednostek samorządu terytorialnego	71
2.4. Organy administrujące	74
2.5. Organ administracji publicznej a organ administracji państwowej	76
3. Pracownicy obsługujący organ	78
3.1. Pracownik	78
3.2. Obsługiwać organ	82
4. Upoważniać do załatwiania spraw w imieniu organu	85
4.1. Uprawnienie	85
4.2. W imieniu organu	85
4.3. Załatwianie spraw	91
4.4. Subdelegacja (?)	97
5. Forma	99
5.1. Postacie pisma	99
5.2. Dokument upoważniający	101

Rozdział V

Przepisy szczególne	105
1. Postępowania administracyjne wyłączone	105
1.1. Uwagi ogólne	105
1.2. Art. 143 o.p.	106
2. Pełnomocnictwo administracyjne w ustawach ustrojowych	110
2.1. Art. 39 ust. 2 u.s.g.	110
2.2. Art. 38 ust. 2 u.s.p.	114
2.3. Art. 46 ust. 2 u.s.w.	116
2.4. Art. 19 u.w.a.r.w. i jego poprzednicy	116

3. Ustawy materialne.....	119
3.1. Art. 6q ust. 11 u.u.c.p.g.....	120
3.2. Art. 12 ust. 1 u.n.r.f.....	121
3.3. Art. 110 ust. 7 u.p.s.....	122
3.4. Art. 31 ust. 3 u.o.O.....	124
3.5. Art. 7 ust. 1a u.d.m.....	125
3.6. Art. 22 u.j.h.a.r.s.....	127
4. Rozporządzenia i zarządzenia.....	128
4.1. Rozporządzenia.....	128
4.2. Zarządzenia.....	132

Rozdział VI

Brak wymaganego pełnomocnictwa administracyjnego.....	135
1. Załatwienie sprawy przez piastuna.....	135
2. Upoważnienie dla zastępcy organu (?).....	137
3. Bez „z upoważnienia” i brak pełnomocnictwa administracyjnego w aktach sprawy.....	138
4. Skutki załatwienia sprawy bez wymaganego pełnomocnictwa administracyjnego.....	140
5. Podstawy skargi kasacyjnej.....	142
Podsumowanie.....	145
Bibliografia.....	149

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty normatywne

- Konstytucja** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.c.** – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.)
- k.p.** – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.)
- k.p.a.** – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.)
- o.p.** – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.)
- p.p.s.a.** – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.)
- p.u.s.p.** – ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.)
- r.o.z.d.w.a.o.** – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 19.01. 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz. U. Nr 11, poz. 86)
- r.p.a.** – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341)
- u.a.r.w.** – ustawa z 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 91, poz. 577)
- u.d.m.** – ustawa z 21.06.2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1335)

- u.IOŚ** – ustawa z 20.07.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 425)
- u.IW** – ustawa z 29.01.2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 12)
- u.j.h.a.r.s.** – ustawa z 21.12.2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1980)
- u.KAS** – ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1131)
- u.n.r.f.** – ustawa z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 640 ze zm.)
- u.o.O.** – ustawa z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 825 ze zm.)
- u.p.s.** – ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1214)
- u.RM** – ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 780)
- u.r.n.** – ustawa z 25.01.1958 r. o radach narodowych (t.j. Dz.U. z 1973 r. Nr 47, poz. 277)
- u.r.p.s.z.** – ustawa z 20.03.2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz.U. poz. 620 ze zm.)
- u.s.g.** – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)
- u.s.p.** – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.)
- u.s.r.n.s.t.** – ustawa z 20.07.1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 41, poz. 185 ze zm.)
- u.s.r.z.u.s.p.** – ustawa z 16.09.2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 654 ze zm.)
- u.s.u.s.** – ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 350 ze zm.)
- u.s.w.** – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 581)
- u.t.o.j.w.p.** – ustawa z 20.03.1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130)

- u.t.o.r.a.o.** – ustawa z 22.03.1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21, poz. 123)
- u.u.c.p.g.** – ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 733)
- u.w.a.r.w.** – ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 428)

Publikatory i czasopisma prawnicze

- AUMCS** – Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
- AUWP** – Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo
- CASUS** – Kwartalnik Krajowej Reprezentacji SKO „Casus”
- CPH** – Czasopismo Prawno-Historyczne
- Dz.Pr.P.P.** – Dziennik Praw Państwa Polskiego
- Dz.U.** – Dziennik Ustaw
- Dz.Urz.MTBiGM** – Dziennik Urzędowy Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
- GSP** – Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
- KA** – Kwartalnik Administracja
- KPP** – Kwartalnik Prawa Publicznego
- Legalis** – System Informacji Prawnej Wydawnictwa C.H.Beck
- LEX** – System Informacji Prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer
- M.P.** – Monitor Polski
- NZS** – Nowe Zeszyty Samorządowe
- ONSA** – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSAiWSA** – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
- OSNP** – Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
- OSP** – Orzecznictwo Sądów Polskich
- OSS** – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
- OTK-A** – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
- PiP** – Państwo i Prawo
- PP** – Przegląd Podatkowy

PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
PrzSejm	– Przegląd Sejmowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SAT	– Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem
SDPPP	– Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego
SI	– Studia Iuridica
ST	– Samorząd Terytorialny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUS	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego
ZPUKSW	– Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego

WSTĘP

Współcześnie, załatwiając sprawę w urzędzie organu administracji publicznej, rzadko spotyka się z sytuacją, w której petentem i jego problemem (sprawą) zajmuje się osobiście osoba pełniąca funkcję tegoż organu. Taki stan rzeczy wynika z wielu przyczyn. Jedną z nich niewątpliwie jest czasowa niedyspozycja owego piastuna organu, spowodowana, np. chorobą czy wyjazdem służbowym. Inną i – zdaje się – dużo bardziej poważną jest liczba zadań powierzonych organowi do wykonania, liczba napływających do niego spraw i liczba owych przybywających do urzędu petentów, które to liczby po ich zsumowaniu zdecydowanie przekraczają czysto fizyczne możliwości osoby pełniącej funkcję organu, aby mogła ona zająć się nimi wszystkimi z należytą uwagą. Można – naturalnie – wysunąć propozycję zwiększenia ilości organów w taki sposób, aby do właściwości jednego organu nie należał obszar całego kraju, województwa, powiatu czy nawet gminy, lecz zaledwie jednej ulicy albo tylko jej części, ewentualnie, w ramach któregoś z tych obszarów funkcjonowałyby organy właściwe do załatwiania tylko jednego rodzaju spraw (tzn. wyposażone przez ustawodawcę w kompetencję do wydawania decyzji w jednym tylko przedmiocie, np. decyzji o zmianie imienia lub nazwiska, ale już niewłaściwe w innych sprawach, np. wydania decyzji o odmowie wydania dowodu osobistego), a nie całego konglomeratu skategoryzowanych rzeczowo rodzajów spraw. Jednakże oczywistą konsekwencją realizacji powyższych propozycji byłaby niebotyczna multiplikacja liczby organów administracji publicznej, rodząca chociażby tak trywialne problemy, jak znalezienie miejsca do usytuowania ich siedzib.

W celu usprawnienia funkcjonowania organów administracji publicznej, organy te są obecnie wyposażane w zorganizowane dla nich zespoły osób, mające

za zadanie wspierać ich prace. Takie zespoły zwykło się nazywać „urzędami”¹. Urzędy i ich pracownicy zajmują się przede wszystkim obsługą techniczno-organizacyjną „swoich” organów, wyręczając ich piastunów w wykonywaniu zajęć zarówno elementarnych, takich jak chociażby zakup potrzebnych do podpisywania decyzji długopisów, jak też o wiele bardziej zaawansowanych, obejmujących m.in. opracowanie tekstu rozstrzygnięcia zawisłej przed organem sprawy. Wsparcie świadczone organowi przez jego urząd w nakreślonych wyżej granicach ma współcześnie zazwyczaj umocowanie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego². Na tym tle, trudno jest sobie wyobrazić sytuację, w której społeczną akceptację zyskałaby praktyka powierzania przez organ (osobę pełniącą jego funkcję) zadania przeprowadzenia całego postępowania administracyjnego, łącznie z wydaniem wieńczącej je decyzji administracyjnej pracownikowi swojego urzędu, jeśli nie istniałaby stosowna podstawa prawna, umożliwiająca taką swoistą cesję kompetencji administracyjnej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w demokratycznym państwie prawnym, w szczególności w świetle fundamentalnej dlań zasady działania władz na podstawie i w granicach prawa³, stosowanie norm prawnych, upoważniających i zarazem zobowiązujących organy administracji publicznej do autorytatywnego ukształtowania sytuacji prawnej jednostki⁴, może odbywać się tylko przez organy, którym ustawodawca przyznał właściwość do rozpatrywania danej kategorii spraw⁵. Zatem wówczas, gdy organ (piastun organu), zdecydowałby się, bez podstawy prawnej, przekazać określoną sprawę administracyjną⁶ do załatwienia pracownikowi swojego urzędu, doszłoby do sytuacji, w której sprawę tę rozpatrzyłby i najprawdopodobniej także wydałby

¹ Zob. J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 264 – Autor dodatkowo zwraca uwagę wieloznaczność terminu „urząd”.

² Zob. np. art. 33 ust. 4 u.s.g.

³ Wypada zasygnalizować, iż w doktrynie występuje spór, co do tego, czy dekodując normy zawarte w art. 7 Konstytucji oraz w art. 6 i 7 k.p.a., a dotyczące przede wszystkim właśnie działania władz na podstawie i w granicach prawa, powinno się mówić o sformułowaniu w tych przepisach dwóch różnych zasad – legalizmu i praworządności (tak np. M. Stolarska, *Zasada legalności oraz zasada praworządności w polskim prawie administracyjnym – synonimiczność czy odmiennosc?*, CASUS 2012/1, s. 13–19 oraz M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 136–141), czy też o jednej zasadzie, którą synonimicznie można nazywać zasadą praworządności lub legalizmu, względnie – legalności (tak np. A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2025, art. 6, nt 1 oraz W. Sawczyn [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2023, art. 6, nb 2).

⁴ Co do pojmowania kompetencji administracyjnej jako upoważnienia i obowiązku – zob. J. Niczyפורuk, *Kompetencja administracyjna*, AUMCS 1999/46, s. 137–138 oraz J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 174.

⁵ Zob. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 175–176.

⁶ O pojęciu sprawy administracyjnej szerzej w rozdz. IV. pkt 4.3. niniejszego opracowania.

decyzję administracyjną nawet nie organ *in concreto* niewłaściwy, ale osoba w ogóle niebędąca organem administracji publicznej.

W obliczu konieczności posiadania przez organy pomocy w załatwianiu spraw administracyjnych, zapobieżeniu powstawania ewentualnych wątpliwości, co do legalności wprowadzanych do obrotu prawnego decyzji administracyjnych, służy obowiązywanie w systemie prawnym – najlepiej na poziomie ustawowym⁷ – przepisu uprawnającego organ do powierzenia załatwiania w jego imieniu, należących do jego właściwości spraw osobom, podległym mu służbowo. Jeden – w pewnym sensie – idealny przepis, mogący stanowić podstawę wszystkich upoważnień udzielanych przez każdy organ administracji publicznej funkcjonujący w państwie, nie tylko ułatwiałby organom organizację pracy ich urzędów i wykonywanie przypisanych im zadań, lecz także eliminowałby ryzyko popełnienia błędu w przywoływaniu podstawy prawnej takiego działania. Takiego ryzyka nie da się natomiast *a limine* wykluczyć w systemie prawnym, w którym obok siebie obowiązują różne przepisy, mogące stanowić takowe podstawy. Wówczas piastun organu jest każdorazowo zobligowany do weryfikacji, którego przepisu normy aktualizują się w danej kategorii postępowań i w rezultacie, reżimu formalnego którego z owych przepisów powinien on przestrzegać, konstruuując upoważnienie dla swoich pracowników.

Polski ustawodawca dostrzegł potrzebę umożliwienia organom administracji publicznej udzielania omawianych w tym miejscu upoważnień, zwanych pełnomocnictwami administracyjnymi⁸, jednakże zdecydował się na wdrożenie rozwiązania, przewidującego koegzystencję w jednym porządku prawnym wielu przepisów regulujących owo uprawnienie. Ponadto odnośne unormowania zawarł on w ustawach uważanych (z uwagi na rodzaj dominujących w nich norm) zarówno za procesowe, ustrojowe, jak i materialne. Z tego też względu, celem badań prowadzonych na stronach niniejszej pracy jest poddanie holistycznej analizie – przy zastosowaniu metody dogmatyczno-prawnej, teoretyczno-prawnej i historyczno-prawnej – sposobu regulacji w polskim systemie prawnym instytucji pełnomocnictwa administracyjnego, jego genezy oraz wynikających zeń konsekwencji dla funkcjonowania administracji publicznej w Polsce. Można przy tym *a priori* założyć, iż obecny stan, tj. uregulowanie w różnych aktach prawnych podstaw do udzielania pełnomocnictw administracyjnych nie jest optymalny i jako wskazane

⁷ Wszak kompetencje administracyjne i możliwość ich delegacji stanowią tzw. materię ustawową – zob. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 175–176.

⁸ Zawiloci terminologiczne stanowią przedmiot analizy czynionej w rozdz. II. niniejszego opracowania.

jawi się przeprowadzenie redukcji odnośnych unormowań do jednego przepisu lub co najwyżej niewielkiej ich liczby z jednoczesnym dokonaniem wyraźnej delimitacji zakresu ich zastosowania.

DEKONCENTRACJA WEWNĘTRZNA

Jak nakreślono we Wstępie – naczelnym przedmiotem badań prowadzonych w niniejszej pracy jest sposób uregulowania w polskim systemie prawnym możliwości upoważniania przez organy administracji publicznej pracowników urzędów, przydanym tym organom do pomocy w wykonywaniu przez nie zadań publicznych, aby pracownicy ci mogli, w zastępstwie piastunów tychże organów, prowadzić w ich imieniu postępowania administracyjne i w ramach nich wydawać akty administracyjne, w szczególności zaś – decyzje administracyjne. Ze względu na to, że dalsze rozważania są immanentnie związane z problematyką dysponowania i rozporządzania kompetencją administracyjną, wpisują się one w dyskurs o szeroko rozumianej dekoncentracji administracji publicznej¹.

Pojęcie dekoncentracji w kontekście administracji publicznej narodziło się w dyskusjach naukowych w XIX-wiecznej Francji². W XX w. różnie pojmowany postulat dekoncentracji administracji publicznej rozprzestrzenił się na inne państwa europejskie, skutkując wprowadzeniem przez nie rozwiązań nazywanych – przynajmniej przez ich prawników – dekoncentracyjnymi³. W polskim życiu publicznym, hasło dekoncentracji zyskało na znaczeniu po odrodzeniu się polskiej państwowości w 1918 r. Zrazu na gruncie polskim termin „dekoncentracja” łączono lub nawet stosowano zamiennie z terminem „decentralizacja”, rozumiejąc oba te pojęcia „jako scedowanie prawa podejmowania decyzji władczych

¹ Zob. P. Lisowski [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 454.

² Zob. J. Niczyporuk, *Dekoncentracja administracji publicznej*, Lublin 2006, s. 9, wraz z przywołanym wielokrotnie przez tegoż Autora opracowaniem J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Kolonia 2004.

³ Zob. J. Niczyporuk, *Dekoncentracja...*, s. 9–33. Oprócz reform przeprowadzonych we wspomnianej już wcześniej Francji, Autor prezentuje także mniej lub bardziej znaczące zmiany w ustrojach administracji publicznej Niemiec, Szwajcarii i Włoch.

z organów wyższego szczebla na organy podległe⁴. Za przykład, potwierdzający rozumienie wówczas dekoncentracji w taki sposób, może posłużyć rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 11 października 1928 r. o dekoncentracji niektórych kompetencji w zakresie administracji spraw wewnętrznych⁵, którym kompetencje przynależące owemu ministrowi, były cedowane na wskazanych wojewodów⁶. W tym też duchu powinno się interpretować postulat przeprowadzenia w organizacji administracji państwowej zasady dekoncentracji, sformułowany w art. 66 konstytucji marcowej⁷. W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz w pierwszych latach III Rzeczypospolitej nie istniało jednolite rozumienie dekoncentracji, a wręcz wykształciły się w tym zakresie różne tendencje definicyjne, wiążące dekoncentrację już to z hierarchicznym podporządkowaniem i możliwością występowania tylko w układzie scentralizowanym, już to z samym podziałem zadań organów oraz dopuszczalnością wprowadzenia zarówno w administracji scentralizowanej, jak i w zdecentralizowanej⁸.

Obecnie za dekoncentrację uważa się zjawisko rozpraszania kompetencji, czy w ogóle – zadań w danej dziedzinie administracji publicznej pomiędzy większą grupę organów, a nie skupiania ich w rękach nielicznej grupy albo nawet tylko

⁴ J. Przygodzki, *Przyczynki do problematyki dekoncentracji w pracach komisji dla usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej*, SDPPP 2009/12, s. 227. Warto porównać z pojmowaniem dekoncentracji przez Autorów XIX-wiecznych, co przytacza za M. Gromadzką-Grzegorzewską J. Niczyporuk (*Dekoncentracja...*, s. 36–37): „zdaniem A. Okolskiego, decentralizacja polegała na stworzeniu w ramach jednego państwa kilku centralnych ośrodków polityczno-administracyjnych z odpowiednimi organami niższego szczebla, z których każdy realizował te same, pokrywające się funkcje władzy państwowej, to znaczy swoistej dekoncentracji aparatu administracyjnego [zob. M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985, s. 76]. Natomiast F. Kasperek uznaje za decentralizację nadanie organom niższego szczebla, ale działającym w ramach systemu scentralizowanego, pewnej względnej samodzielności – według jego określenia «często urzędniczej niezawisłości», co odzwierciedla w istocie rzeczy dekoncentrację [M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny...*, s. 77]”.

⁵ Dz.U. Nr 93, poz. 828.

⁶ Np. § 1: „wszystkim wojewodom z wyjątkiem śląskiego oraz Komisarzowi Rządu m. st. Warszawy przekazując decyzje zastrzeżone Ministrowi Spraw Wewnętrznych w ustawie z 24.10.1919 r. w przedmiocie zmiany nazwisk (Dz.U.R.P. Nr 88, poz. 478) i w rozporządzeniu wykonawczym Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 16.09.1921 r. (Dz.U.R.P. Nr 92, poz. 678)”.

⁷ Artykuł 66 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17.03.1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267): „w organizacji administracji państwowej przeprowadzona będzie zasada dekoncentracji. Organy administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorjalnych mają być przytem zespolone w jednym urzędzie pod jednym zwierzchnikiem. Zarazem uwzględniona będzie zasada udziału obywateli, powołanych drogą wyborów, w wykonaniu zadań tych urzędów w granicach, określonych ustawami”. Jak zauważa J. Niczyporuk (*Dekoncentracja...*, s. 36), ze względu na brak jednoznacznej definicji legalnej „[s]wiadomie pozostawiono zdefiniowanie pojęcia dekoncentracji nauce prawa administracyjnego”.

⁸ Przekrojowe przedstawienie wysuwanych propozycji definicyjnych i tendencji w ich formułowaniu w J. Niczyporuk, *Dekoncentracja...*, s. 41–47.

jednego organu⁹. Wskutek utrwalenia się w ostatnich dekadach takiego rozumienia opisywanego zjawiska, w doktrynie poczęto wyszczególniać rodzaje tak pojmowanej dekoncentracji. W ten sposób niektórzy Autorzy zaczęli traktować m.in. o dekoncentracji prawnej¹⁰, faktycznej¹¹, statycznej¹², dynamicznej¹³, rzeczowej¹⁴ czy terytorialnej¹⁵. Jednak najczęściej wymienianymi rodzajami dekoncentracji są dekoncentracja zewnętrzna i wewnętrzna¹⁶.

Posługując się rzeczownikiem „dekoncentracja” bez asystencji przymiotnika, zwykle odnosi się go do przedstawionego w poprzednim akapicie zjawiska przesuwania kompetencji między organami administracji publicznej. Jednakże, w pierwszych latach XXI w. zaczęto nazywać dekoncentracją także sytuację przekazywania kompetencji przez piastuna organu pracownikom jego urzędu bądź podległym mu jednostkom organizacyjnym, tj. podmiotom niebędącym organami administracji publicznej i pozostającym z przekazującym organem w relacji kierownictwa, które powierzoną kompetencję miały wykonywać w imieniu tego organu i na jego odpowiedzialność¹⁷. Celem rozróżnienia „klasycznej”¹⁸ dekoncentracji od nazwanego na nowo zjawiska, obecnego już od dawna w administracji publicznej, poczęto „klasyczną” dekoncentrację zwać „zewnętrzną”,

⁹ Zob. P.A. Tusiński [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna i ustrojowe prawo administracyjne*, red. M. Augustyniak, J. Stelmasiak, M. Zdyb, Warszawa 2025, s. 140–150; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 127 oraz J. Zimmermann, *Alfabet...*, s. 58. Ostatni z Autorów zwraca uwagę na to, że w badaniu dekoncentracji często odchodzi się od „skrajnego ujęcia” dekoncentracji, w którym postrzega się ją jako wykonywanie kompetencji w danej dziedzinie przez więcej niż jeden organ (już rozdzielenie kompetencji pomiędzy dwa organy będzie przesądzać o dekoncentracji) i „w praktyce chodzi zawsze o większy lub mniejszy stopień skoncentrowania czy zdekoncentrowania kompetencji administracyjnych w ręku większej lub mniejszej liczby podmiotów”.

¹⁰ Zob. J. Niczyporuk, *Dekoncentracja...*, s. 64–65.

¹¹ Zob. J. Niczyporuk, *Dekoncentracja...*, s. 64–65.

¹² Zob. np. P. Lisowski [w:] *Prawo...*, s. 454 oraz J. Niczyporuk, *Dekoncentracja...*, s. 68–72. W ramach dekoncentracji statycznej ostatni z wyżej wymienionych Autorów dodatkowo wyodrębnia dekoncentrację poziomą (a w niej dekoncentrację resortową, rzeczową i horyzontalną), pionową (tę z kolei dzieląc na terytorialną oraz wertykalną) i skośną. Por. P.A. Tusiński [w:] *Prawo...*, s. 150 – Autor ten wyróżnia dekoncentrację statyczną i dynamiczną, a oprócz nich także poziomą (synonimicznie zwaną resortową), terytorialną (synonimicznie zwaną pionową) i skośną.

¹³ Zob. np. J. Niczyporuk, *Dekoncentracja...*, s. 68–72; P. Lisowski [w:] *Prawo...*, s. 454 oraz P.A. Tusiński [w:] *Prawo...*, s. 150.

¹⁴ Zob. E. Ura, *Prawo...*, s. 128 oraz J. Niczyporuk, *Dekoncentracja...*, s. 68–72.

¹⁵ Zob. E. Ura, *Prawo...*, s. 128; J. Niczyporuk, *Dekoncentracja...*, s. 68–72; P. Lisowski [w:] *Prawo...*, s. 458–459 oraz P.A. Tusiński [w:] *Prawo...*, s. 150.

¹⁶ Nazwami tymi operują Autorzy wszystkich prac przywołanych w przypisach do zdania poprzedniego, a także inni – zob. np. J. Zimmermann, *Alfabet...*, s. 58–61.

¹⁷ Zob. B. Adamiak, *O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, PiP 2006/11, s. 50–52; J. Niczyporuk, *Dekoncentracja...*, s. 66–67 oraz J. Supernat, *Dekoncentracja wewnętrzna w administracji publicznej* [w:] *Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Lublin 2006, s. 298 (wraz z przytoczoną przez Autora literaturą).

¹⁸ Takiego epitetu używa również J. Niczyporuk, *Dekoncentracja...*, s. 66.

a „nową” – „wewnętrzna”. W literaturze przedmiotu można spotkać się z różnymi sposobami teoretycznego ujmowania kryterium tego podziału¹⁹, niemniej jednak jako zasadne jawi się przyznanie prymatu badaniu, czy w wyniku przekazania kompetencji – stanowiącego istotę każdej dekoncentracji²⁰ – przekazywana kompetencja pozostanie u przekazującego ją organu (tj. czy piastun tegoż organu przekazuje ją podmiotowi należącemu do jego aparatu administracyjnego), czy też w wyniku owego przekazania organ niejako wyzbędzie się jej i w rezultacie odpowiedzialność za jej realizację spocznie na innym organie administracji publicznej lub podmiocie niezależnym od tegoż organu²¹.

Mimo dość wyraźnej linii demarkacyjnej, oddzielającej dekoncentrację wewnętrzną od zewnętrznej i tym samym – zdawałoby się – mogącej chronić tę pierwszą od zaistnienia na jej łonie nieporozumień terminologicznych²², takowe wystąpiły i u niej. Niektórzy uważają bowiem dekoncentrację wewnętrzną i pełnomocnictwo administracyjne, rozumiane jako upoważnienie do załatwiania

¹⁹ J. Niczyporuk (*Dekoncentracja...*, s. 66) stwierdza, iż przyjętym w tym przypadku kryterium podziału było „kryterium sfery działania, a przyjmując bardziej konkretnie wystąpienia zależności organizacyjnych. O ile bowiem zależności organizacyjne nie kształtują się nigdy w sferze zewnętrznej, o tyle zawsze będą występowały w sferze wewnętrznej. Przez zależności organizacyjne należy oczywiście rozumieć tutaj zależność służbową i zależność osobową. Tym samym dotykamy również kontrowersyjnego kryterium podporządkowania hierarchicznego”. Z kolei P. Lisowski ([w:] *Prawo...*, s. 458–459) konstatuje, że „w tym przypadku [dekoncentracji zewnętrznej] chodzi już o ruch kompetencji, w dodatku zachodzący już między organami administracji publicznej. Z dotychczasowych ustaleń wynika również, że i tym razem adresat przekazania kompetencji pozostaje w sferze związanej z realizacją nowej kompetencji w układzie hierarchicznego podporządkowania. W tym przypadku oznacza to poddanie wpływom charakterystycznym dla nadzoru hierarchicznego”.

²⁰ Zob. J. Niczyporuk, *Dekoncentracja...*, s. 119: „[p]onieważ dekoncentracja administracji publicznej polega na przekazaniu kompetencji administracyjnej, to oczywiście jej typowym przedmiotem okazuje się sama wyłącznie kompetencja administracyjna”.

²¹ Warto przy tym podkreślić, że okolicznością determinującą wystąpienie dekoncentracji zewnętrznej jest przeniesienie kompetencji na inny organ administracji publicznej, a nie przeniesienie miejsca realizacji kompetencji ze względu na położenie siedziby otrzymującej ją jednostki poza miejscowością, w której siedzibę ma przekazujący ją organ, na co zwraca uwagę P. Lisowski ([w:] *Prawo...*, s. 457–458), nazywając to drugie zjawisko mianem dekoncentracji przestrzennej: „[n]awiązanie do dwóch nieobowiązujących już przepisów pozwoli w kontekście prawnopozytywnym wskazać na kluczowe uwarunkowania wyznaczające przebieg analizowanej dekoncentracji przestrzennej. Otóż w art. 29 [u.t.o.r.a.o.] wskazywano na to, że «[w]ojewoda, w celu usprawnienia obsługi obywateli przez rządową administrację ogólną, może tworzyć delegatury jako zamiejscowe komórki organizacyjne urzędu wojewódzkiego». Z kolei w 9 pkt 5 [u.a.r.w.] przesądzono o tym, że przez delegaturę należy rozumieć «aparatus pomocniczy właściwego ministra lub wojewody zorganizowany poza jego siedzibą». To kluczowe zastrzeżenia dla klasycznie rozumianego mechanizmu dekoncentracji przestrzennej. Jej sens, odróżniający jej właściwości od «zwykłej» dekoncentracji wewnętrznej, zakłada bowiem właśnie lokowanie aparatus pomocniczego danego organu administracji publicznej w innej już miejscowości niż ta, w której ma siedzibę dany organ z pozostającym z nim w klasycznej (tj. bezpośrednio, czyli polegającej na lokowaniu jego komórek organizacyjnych w tej samej miejscowości) relacji przestrzennej aparatus pomocniczym”.

²² Zob. chociażby typologię dekoncentracji statycznej zaproponowaną przez J. Niczyporuka i P.A. Tusińskiego, którą przedstawiono w niniejszym rozdziale w przypisie nr 12.

indywidualnych spraw administracyjnych za pojęcia tożsame²³. Jednym z błędów tego usynonimicznienia jest stawianie znaku równości pomiędzy nazwą zjawiska, tj. występowaniem pewnej praktyki (w tym przypadku upoważniania przez organy do wykonywania mniejszego albo większego zakresu ich zadań), a konkretnym działaniem składającym się na tę praktykę (udzielenie przez dany organ pełnomocnictwa swojemu pracownikowi) albo nazwą instytucji prawnej, której stosowanie jest legalizacją tudzież źródłem owej praktyki²⁴. Jeśli nawet zignorować by tę sprzeczność, to innym, nie tyle błędem, co problemem wynikającym z tak wąskiego ujmowania dekoncentracji wewnętrznej, jest nieobejmowanie przez nią upoważnień udzielanych przez organy podległym im podmiotom do wykonywania zadań innych niż załatwianie spraw administracyjnych²⁵, a w rzeczywistości to tę grupę zadań organy powierzają najczęściej²⁶. W następstwie przyjęcia takiego desygnatu dekoncentracji wewnętrznej, do jej przejawów nie można by zaliczyć ogromu przypadków cedowania przez piastunów organów swoich zadań związanych z pełnioną funkcją, co nie wydaje się zasadne, biorąc pod uwagę fakt, iż wola nazwania właśnie takiego – ogólnego zjawiska, leży u podstaw nie tylko wyodrębnienia dekoncentracji wewnętrznej, ale też całej dekoncentracji²⁷. W doktrynie zdaje się jednak dominować rozumienie dekoncentracji wewnętrznej jako zjawiska, do którego przejawów należy zarówno udzielanie pełnomocnictw administracyjnych, jak i upoważnień do wykonywania w zastępstwie organu innych jego zadań²⁸.

Dekoncentracja wewnętrzna jako termin służący określeniu pewnego zjawiska związanego z funkcjonowaniem administracji publicznej, pomimo swego

²³ Tak np. J. Supernat, *Dekoncentracja...*, s. 298–299 oraz M. Górka, *Rodzaje dekoncentracji wewnętrznej w materialnym prawie administracyjnym* [w:] *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. M. Giełda, R. Raszewska-Skałeczka, Wrocław 2015, s. 51. Por. K. Kłownowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 1517 – Autor ten mianem upoważnienia (pełnomocnictwa) administracyjnego określa zarówno powyższą, „standardową” dla dekoncentracji wewnętrznej instytucję, jak też udzielanie owych upoważnień, w sytuacjach, które uważa za przejaw dekoncentracji zewnętrznej.

²⁴ O rozumieniu pełnomocnictwa administracyjnego jako nazwy instytucji prawnej i konkretnego dokumentu szerzej w rozdz. II. niniejszego opracowania.

²⁵ Na temat pojęcia sprawy administracyjnej szerzej w rozdz. IV. pkt 4.3. niniejszego opracowania.

²⁶ Zob. P. Lisowski [w:] *Prawo...*, s. 455.

²⁷ Wielu Autorów definiując dekoncentrację w ogóle nie wspomina o kompetencji do prowadzenia postępowań administracyjnych, np. Z. Leoński (*Dekoncentracja i jej przeciwieństwo* [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. E. Smoktunowicz, Białystok–Warszawa 2000, s. 152) *in nuce* stwierdza: „[d]ekoncentracja i jej przeciwieństwo – czyli koncentracja to pojęcia służące określeniu sposobu rozdzielania zadań między podmioty administracji”.

²⁸ Tak np. K. Teszner [w:] *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, red. A. Melezini, Warszawa 2024, s. 194, w odniesieniu do art. 18 u.KAS, który stanowi, że „Szef Krajowej

stricte doktrynalnego rodowodu, zakorzeniła się także w orzecznictwie²⁹. Sądy administracyjne zwykły wspominać o niej w szczególności przy okazji odnoszenia się do praktyki udzielania przez organy administracji publicznej pełnomocnictw administracyjnych i to właśnie one stanowią będą naczelnym przedmiotem analiz, czynionych w dalszych częściach niniejszej pracy, a pojęcie dekoncentracji wewnętrznej będzie powracać sporadycznie, zwłaszcza przy badaniu czy dany przepis prawny można uznać za normujący owe pełnomocnictwa administracyjne, czy też inne metody dokonywania dekoncentracji wewnętrznej w administracji publicznej.

Administracji Skarbowej wykonuje zadania przy pomocy zastępców Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektorów izb administracji skarbowej, naczelników urzędów skarbowych, naczelników urzędów celno-skarbowych, dyrektora Szkoły oraz dyrektorów komórek organizacyjnych urzędu obsługującego ministra”. Autor stwierdza: „[p]rzyjęte rozwiązanie stanowi gwarancję rzeczywistego realizowania zadań Szefa KAS na obszarze całego kraju przy pomocy podmiotów, nad którymi Szef KAS sprawuje nadzór (art. 14 ust. 1 pkt 1). Jest więc przykładem dekoncentracji wewnętrznej (rozdzielenia zadań na zastępców, dyrektorów komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów), jak i dekoncentracji wewnętrznej (na pozostałe organy KAS)”. Choć Autor w ostatnim przypadku pisze o dekoncentracji wewnętrznej, to jednak z kontekstu należy wnioskować o wystąpieniu oczywistej omyłki pisarskiej i intencji napisania o dekoncentracji zewnętrznej. Odnosząc się zaś merytorycznie do przywołanego fragmentu – w komentowanym przepisie brak mowy o możliwości wydawania przez wskazane w nim podmioty decyzji lub innych aktów, kończących postępowania administracyjne, w związku z czym należy uznać, iż przepis ten stanowi podstawę do powierzenia wymienionym podmiotom zadań innych niż załatwianie spraw administracyjnych, np. kształtowanie polityki kadrowej i szkoleniowej w jednostkach organizacyjnych KAS, które jako jedno z zadań Szefa KAS wymienia art. 14 ust. 1 te same ustawy i w konsekwencji Autor przyjmuje szerokie rozumienie dekoncentracji wewnętrznej. E. Ura (*Prawo...*, s. 128) wprost wskazuje art. 33 ust. 4 u.s.g., stanowiący *legem generalem* w relacji z art. 39. ust. 2, regulującym pełnomocnictwo administracyjne na gruncie ustawy o samorządzie gminnym, jako przykład dekoncentracji wewnętrznej: „[w] administracji występuje też dekoncentracja wewnętrzna w sytuacji upoważnienia przez organ administracji pracownika kierowanej jednostki organizacyjnej do wykonywania określonych zadań i kompetencji tego organu (...). Na przykład zgodnie z art. 33 ust. 4 u.s.g. wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy”. Wreszcie – B. Adamiak (*O podmiotowości...*, s. 50–52), pisząc o dekoncentracji wewnętrznej, wiele miejsca poświęca wyliczeniu jej przykładów obecnych w ustawie o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199), która to ustawa, *notabene*, nie zawiera ani jednego przepisu regulującego instytucję pełnomocnictwa administracyjnego.

²⁹ Zob. np. wyroki NSA z 15.06.2021 r., III OSK 3769/21, LEX nr 3340538; z 9.04.2019 r., I OSK 3743/18, LEX nr 2657624; z 28.06.2017 r., II FSK 1980/16, LEX nr 2356421; z 1.04.2015 r., I OSK 1842/13, LEX nr 1794767; z 1.10.2013 r., II GSK 858/12, LEX nr 1613081; z 7.03.2012 r., I OSK 1079/11, LEX nr 1136627 oraz z 5.01.2010 r., I OSK 948/09, LEX nr 595636, jak też postanowienia NSA z 13.10.2020 r., II OZ 761/20, LEX nr 3083670; z 14.09.2011 r., I OZ 672/11, LEX nr 1068645 oraz z 15.06.2011 r., I OZ 415/11, LEX nr 990350.

PEŁNOMOCNICTWO, PRZEDSTAWICIELSTWO CZY UPOWAŻNIENIE (ADMINISTRACYJNE)?

Jako nie tylko wskazane, ale wręcz konieczne jawi się objaśnienie, użytego już niejednokrotnie na stronach tej pracy, tytułowego terminu „pełnomocnictwo administracyjne”. Analizowane tutaj upoważnianie przez piastuna organu administracji publicznej pracowników jego urzędu do załatwiania w imieniu tegoż organu spraw administracyjnych, doczekało się w doktrynie i orzecznictwie różnych określeń, z czego największą popularnością – obok „pełnomocnictwa administracyjnego”¹ – cieszą się też „przedstawicielstwo administracyjne”² oraz

¹ Tak np. B. Kuś [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127–269*, t. 3, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2021, art. 268a, nt 1; J. Niczyporuk, *Pełnomocnictwo administracyjne* [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa–Dębe 23–25 września 2002 r.*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 120; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2017, art. 268a, nb 1; M. Stahl, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości*, ZNSA 2006/6, s. 19; J. Murzydło, *Reprezentacja jednostek samorządu terytorialnego w obrocie cywilnoprawnym*, ST 2007/7–8, s. 103–110; E. Dziuban, *Podstawa normatywna zespolenia powiatowych służb, inspekcji i straży*, PPP 2014/10, s. 107–116 oraz A. Szewc, *Z problematyki art. 39 ustawy o samorządzie gminnym*, PiP 2004/6, s. 55–63, a także NSA w wyrokach: z 8.09.2011 r., I OSK 378/11, LEX nr 965924; z 12.06.2013 r., II OSK 797/13, LEX nr 2021880; z 10.02.2015 r., II GSK 2118/13, LEX nr 1772207; z 1.08.2019 r., I OSK 2324/17, LEX nr 2717514; z 17.04.2020 r., II FSK 2315/19, LEX nr 3034308; z 15.10.2020 r., II FSK 1297/18, LEX nr 3096464; z 13.12.2022 r., III FSK 1408/21, LEX nr 3506045; z 5.09.2023 r., II OSK 2957/20, LEX nr 3766450; z 8.05.2024 r., III OSK 1669/22, LEX nr 3713503 i z 11.09.2024 r., II OSK 1200/24, LEX nr 3766808 czy w postanowieniu z 13.01.2015 r., II GSK 2897/14, LEX nr 1634794.

² Tak np. M. Jaśkowska [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2025, art. 268a, nt 2 oraz P.M. Przybysz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2025, art. 268a, nt 2, a także NSA w wyrokach: z 10.01.2012 r., I OSK 1563/11, LEX nr 1107463; z 8.11.2012 r., I OSK 1554/12, LEX nr 1291350; z 14.03.2019 r., II OSK 976/18, LEX nr 2693757; z 20.02.2020 r., I OSK 1651/18, LEX nr 3038200 oraz z 13.06.2023 r., III OSK 207/22, LEX nr 3767581.

„upoważnienie administracyjne”^{3,4}. Wypada zatem zgłębić racje przemawiające zarówno za, jak i przeciw stosowaniu każdego z tych terminów. Trzeba jednak przy tym dla ścisłości zaznaczyć, że owe terminy powszechnie odnosi się do dwóch rzeczy, wprawdzie ściśle ze sobą związanych, lecz niebędących jednym i tym samym. Mianowicie, powyższymi nazwami określa się zarówno instytucję prawną normowaną przez przepisy prawne, takie jak np. art. 268a k.p.a., art. 143 § 1 o.p. lub art. 39 ust. 2 u.s.g., jak również dokument, którego forma oraz skutki prawne jego wręczenia bądź ogłoszenia są przedmiotem regulacji tejże instytucji.

1. Pełnomocnictwo a przedstawicielstwo

Problematyka umocowywania innej osoby do reprezentacji mandanta i dokonywania w jego imieniu czynności doniosłych prawnie, już od co najmniej czasów obowiązywania prawa rzymskiego pozostaje zrośnięta z podłożem cywilnoprawnym. Nie dziwi więc, iż doktryna prawa administracyjnego, poszukując optymalnej nazwy dla instytucji, służącej powierzaniu komuś władztwa administracyjnego, aby korzystał zeń w imieniu powierzającego, sięgnęła do nomenklatury cywilistycznej. Zgodnie z art. 95 § 1 k.c., „z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych albo wynikających z właściwości czynności prawnej, można dokonać czynności prawnej przez przedstawiciela”, a stosownie do § 2 tego artykułu: „czynność prawna dokonana przez przedstawiciela w granicach umocowania pociąga za sobą skutki bezpośrednio dla reprezentowanego”. Z kolei jak wynika z treści art. 96 k.c.: „umocowanie do działania w cudzym imieniu może opierać się na ustawie (przedstawicielstwo ustawowe) albo na oświadczeniu reprezentowanego (pełnomocnictwo)”. Ustawodawca w tych trzech przepisach

³ Tak np. K. Klonowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knyśiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 1516; P. Lisowski [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 455–456 oraz W. Poniewierka, *Kto może podpisywać decyzje wydawane w postępowaniu administracyjnym?*, „Radca Prawny” 2013/2, s. 5–7, a także NSA w wyrokach: z 8.05.2012 r., II OSK 401/12, LEX nr 1219151; z 27.04.2017 r., I OSK 3369/15, LEX nr 2315705; z 30.06.2023 r., I GSK 1457/19, LEX nr 3593734; z 30.08.2023 r., I GSK 2035/19, LEX nr 3644095 oraz z 28.02.2024 r., II OSK 160/24, LEX nr 3700179. Ponadto, pisząc o przedmiotowej instytucji, niektórzy opuszczają przymiotnik „administracyjne” i nazywają ją po prostu „upoważnieniem – tak np. C. Martysz [w:] G. Łaszczycza, A. Matan, C. Martysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104–269*, Warszawa 2010, s. 550–560 oraz D. Fleszer, *Zasady udzielania upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w świetle ustawy o samorządzie gminnym*, ST 2012/5, s. 66.

⁴ Oprócz powyższej „triady”, można spotkać się z nazwami „przedstawicielstwo w administracji” i „pełnomocnictwo w administracji” – zob. K. Klonowski [w:] *Kodeks...*, s. 1516 oraz W. Góralczyk jr, *Upoważnienie administracyjne i pełnomocnictwo w administracji* [w:] *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, red. K. Sieniawska, Warszawa 2009, s. 220.

określił istotę i formy przedstawicielstwa⁵. Zestawiając ich treść z przedmiotową instytucją prawa administracyjnego, dostrzega się – wręcz oczywiste – podobieństwo konstrukcyjne między nią a instytucją pełnomocnictwa z art. 96 k.c. Bowiem w obu przypadkach umocowanie do działania nie pochodzi bezpośrednio od ustawodawcy, ale z woli osoby (podmiotu), która ma być reprezentowana. Także wtedy, gdy ustawodawca nakłada na organ administracji publicznej obowiązek udzielenia upoważnienia, umocowanie pracownika do działania nie wynika z mocy samego prawa, ale potrzebna jest jeszcze *sui generis* konkretyzacja normy prawnej, w wyniku której zobowiązany przez ustawodawcę organ wskaże indywidualną osobę, dopuszczając ją do realizowania władztwa, domyślnie zastrzeżonego dla niego samego. Zawsze zatem pomiędzy ustawą a osobą, która zostanie upoważniona musi pojawić się organ i jego konkretne działanie, noszące wszystkie znamiona oświadczenia woli w rozumieniu prawa cywilnego, nawet jeśli jest ono wymuszone przez ustawodawcę. W konsekwencji można mówić o występowaniu na gruncie prawa administracyjnego instytucji analogicznej do pełnomocnictwa w rozumieniu Kodeksu cywilnego, dostosowanej do okoliczności, że to organ administracji publicznej miałby być mocodawcą, a celem reprezentowania go, byłoby zastępstwo w realizacji kompetencji administracyjnej.

W związku z powyższym, stosowanie określenia „pełnomocnictwo administracyjne” należy uznać za w pełni uzasadnione. Ponadto przymiotnik „administracyjne” podkreśla *par excellence* administracyjny charakter pełnomocnictwa udzielanego wewnątrz struktury administracji publicznej, służącego do reprezentowania organu tejże administracji, celem prowadzenia w jego imieniu postępowań administracyjnych, co do zasady kończących się wydaniem decyzji administracyjnej. Nie jest natomiast słuszne, w świetle przedstawionego wyżej stanu prawnego, posługiwanie się terminem „przedstawicielstwo administracyjne”, gdyż – jak wykazano – przedmiotowa instytucja w swej istocie znacząco odstaje od przedstawicielstwa ustawowego w rozumieniu prawa cywilnego, w którym źródłem umocowania jest norma ustawowa, a nie oświadczenie woli reprezentowanego. Z kolei ewentualne próby uzasadnienia tego terminu przedstawicielstwem jako zbiorczym określeniem obu jego form stypizowanych w art. 96 k.c., należy uznać za kontrproduktywne, z racji istnienia większego stopnia podobieństwa z jedną z tych form (pełnomocnictwem) i braku dodatkowych cech wspólnych z drugą (przedstawicielstwem ustawowym).

⁵ Zob. M. Pilich [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, cz. 2 (art. 56–125)*, red. J. Gudowski, Warszawa 2021, s. 781–800 oraz A. Sylwestrzak [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Balwicka-Szczyrba, LEX 2025, art. 95 i n.

2. Pełnomocnictwo a upoważnienie

Używanie terminu „upoważnienie administracyjne” zdecydowanie preferują K. Klonowski⁶ i P. Lisowski⁷. Pierwszy z powyższych Autorów, komentując art. 268a k.p.a., regulujący pełnomocnictwo administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym⁸, stwierdza, że:

[u]względniając terminologię przyjętą w komentowanym przepisie, wydaje się, że najbardziej adekwatne jest pierwsze określenie [upoważnienie administracyjne]. Co znamienne, w praktyce administracji przyjęło się podejmowanie działań «z upoważnienia» np. wójta, burmistrza, ministra czy rektora. Nie odrzucając pozostałych opcji, należy uwzględnić potrzebę ich odróżnienia od pełnomocnictwa uregulowanego w art. 33 oraz przedstawicielstwa z art. 34, w związku z czym można także rozważyć posługiwanie się terminami «pełnomocnictwo w administracji» lub «przedstawicielstwo w administracji». Co znamienne, w przepisach szczególnych ustanawiających podobne rozwiązania wykorzystuje się termin «upoważnienie»⁹.

Odnosząc się do przytoczonego komentarza, już na wstępie trzeba zauważyć, iż ustawodawca w tekście art. 268a k.p.a. nie posłużył się rzeczownikiem „upoważnienie”, a czasownikiem „upoważnić”¹⁰. Choć „upoważnienie” pochodzi od „upoważnić”¹¹ i – co należy podkreślić – w pełni poprawne jest nazywanie tak czynności bądź aktu, których istotą jest właśnie upoważnienie kogoś do czegoś, to jednak pod kątem potencjalnego zastosowania go do generalnego nazwania instytucji prawnej, wypada poddać ów czasownik stosownej analizie semantycznej. Zgodnie z definicją zaproponowaną w słowniku języka polskiego PAN-u, „upoważnić” znaczy tyle co „dać komuś prawo lub pełnomocnictwo do czegoś”¹². Z kolei według słownika języka polskiego PWN-u, „upoważnić” znaczy „dać komuś pełnomocnictwo do wykonania czynności urzędowych”¹³.

⁶ Zob. K. Klonowski [w:] *Kodeks...*, s. 1516.

⁷ Zob. P. Lisowski [w:] *Prawo...*, s. 455–456.

⁸ Zob. rozdz. IV. niniejszej pracy.

⁹ K. Klonowski [w:] *Kodeks...*, s. 1516.

¹⁰ Art. 268a k.p.a.: „organ administracji publicznej może upoważniać, na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań z oryginałem”.

¹¹ Zob. Wielki Słownik Języka Polskiego, PAN, upoważnienie, https://wsjp.pl/haslo/do_druku/67687/upowaznienie (dostęp: 2.09.2025 r.) oraz Wielki Słownik Języka Polskiego, PAN, upoważnić, https://wsjp.pl/haslo/do_druku/32271/upowaznic (dostęp: 2.09.2025 r.). Wskazuje się, iż pierwotnym wyrazem, od którego pochodzą słowa związane z upoważnianiem są „powaga” albo „poważny”.

¹² Wielki Słownik Języka Polskiego, PAN, upoważnić, https://wsjp.pl/haslo/do_druku/32271/upowaznic (dostęp: 2.09.2025 r.).

¹³ Słownik Języka Polskiego, PWN, upoważnić, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/upowa%C5%BCni%C4%87.html> (dostęp: 2.09.2025 r.).

Widać zatem dość sporą analogię pomiędzy obiema definicjami, które zdają się upatrywać w „upoważnić” czasownika, mogącego wyrazić czynność udzielania pełnomocnictwa, a różniące się tylko tym, iż w definicji PWN-u podkreśla się urzędowy charakter upoważnienia (choć nie przesądza się, czy owe „czynności urzędowe” miałyby być wykonane w imieniu organu, czy strony postępowania). W tym świetle „upoważnić” winno się uznać za synonim „upełnomocnić”, tj. czasownika pochodzącego od rzeczownika „pełnomocnictwo” i mającego określać czynność udzielania pełnomocnictwa¹⁴. Ten czasownik definiuje się z kolei jako „upoważnić kogoś, aby podejmował czynności urzędowe lub prawne w czyimś imieniu”¹⁵ albo „upoważnić kogoś do działania w czyimś imieniu”¹⁶. Zatem, skoro „upoważnić” w swych przykładowych definicjach odwołuje się do pełnomocnictwa, a „upełnomocnić” do upoważniania, to pozostaje jedynie uznać, że oba te czasowniki są w języku potocznym zasadniczo synonimiczne. Co do rzeczowników „upoważnienie” i „pełnomocnictwo”, sytuacja wydaje się być analogiczna. Zgodnie ze słownikiem PAN-u, upoważnienie to „dokument, na podstawie którego ktoś daje komuś prawo lub pełnomocnictwo do czegoś”¹⁷, a według słownika PWN-u – „pełnomocnictwo upoważniające do wykonania czynności urzędowych”¹⁸. Z kolei pełnomocnictwo zostało w słowniku PAN-u zdefiniowane jako „upoważnienie kogoś, aby podejmował on czynności urzędowe lub prawne w czyimś imieniu”¹⁹ względnie „dokument, na podstawie którego ktoś jest upoważniony do podejmowania czynności prawnych w czyimś imieniu”²⁰, a w słowniku PWN-u jako „upoważnienie do prowadzenia jakichś spraw w czyimś imieniu; też: dokument stwierdzający takie upoważnienie”²¹. Zatem również powyższe rzeczowniki można – bez cienia wątpliwości – uznać na gruncie języka potocznego za synonimy. Skoro więc na płaszczyźnie *stricte* językowej nie ma

¹⁴ Wielki Słownik Języka Polskiego, PAN, upełnomocnić, https://wsjp.pl/haslo/do_druku/106374/upelnomocnic (dostęp: 2.09.2025 r.).

¹⁵ Wielki Słownik Języka Polskiego, PAN, upełnomocnić, https://wsjp.pl/haslo/do_druku/106374/upelnomocnic (dostęp: 2.09.2025 r.).

¹⁶ Słownik Języka Polskiego, PWN, upełnomocnić, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/upe%C5%82nomocni%C4%87.html> (dostęp: 2.09.2025 r.).

¹⁷ Wielki Słownik Języka Polskiego, PAN, upoważnienie, https://wsjp.pl/haslo/do_druku/67687/upowaznienie (dostęp: 2.09.2025 r.).

¹⁸ Słownik Języka Polskiego, PWN, upoważnienie, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/upowa%C5%BCnienie.html> (dostęp: 2.09.2025 r.).

¹⁹ Wielki Słownik Języka Polskiego, PAN, pełnomocnictwo, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/17931/pelnomocnictwo/3844840/prawo> (dostęp: 2.09.2025 r.).

²⁰ Wielki Słownik Języka Polskiego, PAN, pełnomocnictwo, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/17931/pelnomocnictwo/3844841/dokument> (dostęp: 2.09.2025 r.).

²¹ Słownik Języka Polskiego, PWN, pełnomocnictwo, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/pe%C5%82nomocnictwo.html> (dostęp: 2.09.2025 r.).

żadnych przeciwwskazań ku temu, aby słów „pełnomocnictwo” i „upoważnienie” używać zamiennie, należy zbadać podłoże prawne.

Ustawodawca w Kodeksie postępowania administracyjnego posłużył się rzeczownikami „pełnomocnictwo” pięciokrotnie, konkretnie w jednostkach art. 33 k.p.a.²², regulując kwestie dotyczące pełnomocnictwa procesowego strony, o którym mowa w art. 32 k.p.a.²³. Z kolei rzeczownika „upoważnienie” użył raz, również w art. 33 k.p.a., a dokładnie w jego § 4, traktując, że „w sprawach mniejszej wagi organ administracji publicznej może nie żądać pełnomocnictwa, jeśli pełnomocnikiem jest członek najbliższej rodziny lub domownik strony, a nie ma wątpliwości co do istnienia i zakresu upoważnienia do występowania w imieniu strony”. Zatem wyraz „upoważnienie” odnosi się tu do istoty pełnomocnictwa. Na gruncie kodeksowym istnieje więc instytucja, której ustawodawca przydał miano „pełnomocnictwa” i jednocześnie nie istnieje instytucja, nazwana *expressis verbis* „upoważnieniem”. Z tego względu, chcąc stosować termin „pełnomocnictwo”, celem tytułowania tak instytucji unormowanej w Kodeksie postępowania administracyjnego (np. w art. 268a) innej niż ta z jego art. 32, powinno się używać odpowiedniego epitetu, ułatwiającego odróżnienie od siebie obu tych instytucji. Jak wykazano trzy akapity wyżej – w pełni adekwatne jest w takiej sytuacji stosowanie terminu „pełnomocnictwo” wzbogaconego o przymiotnik „administracyjne”, najlepiej oddającego charakter omawianej w tej pracy instytucji.

Można przy tym zastanawiać się, czy alternatywne posługiwanie się określeniem „upoważnienie administracyjne” jawi się jako wskazane. Ustawodawca w Kodeksie postępowania administracyjnego używa czasownika „upoważniać” tylko raz – właśnie w art. 268a k.p.a. Nawiązując do pracownika umocowanego przez organ w sposób uregulowany w tymże przepisie, stanowi on o „upoważnionym pracowniku”²⁴. Tak więc jest poprawne nazywanie „upoważnieniem” instytucji uregulowanej w art. 268a k.p.a. i analogicznych do niej, występujących

²² Art. 33 k.p.a.: „§ 1. Pełnomocnikiem strony może być osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych. § 2. Pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie lub zgłoszone do protokołu. § 2a. (uchylony). § 3. Pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy, a także doradca podatkowy mogą sami uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomocnictwa oraz odpisy innych dokumentów wykazujących ich umocowanie. Organ administracji publicznej może w razie wątpliwości zażądać urzędowego poświadczenia podpisu strony. § 3a. (uchylony). § 4. W sprawach mniejszej wagi organ administracji publicznej może nie żądać pełnomocnictwa, jeśli pełnomocnikiem jest członek najbliższej rodziny lub domownik strony, a nie ma wątpliwości co do istnienia i zakresu upoważnienia do występowania w imieniu strony”.

²³ Art. 32 k.p.a.: „strona może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania”.

²⁴ Tak np. w art. 76a § 2b i 3 oraz w art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a.

w przepisach szczególnych. Jednak z uwagi na powszechność używania wyrazu „upoważnienie” i spokrewnionych z nim imiesłowów również w innych kontekstach, w szczególności zaś do reprezentacji strony²⁵, a także (czy może raczej – przede wszystkim) dla odróżnienia od reszty upoważnień (tj. upoważnień udzielanych do czynności innych niż załatwianie spraw administracyjnych²⁶), wydaje się być słuszne poszukiwanie innej nazwy dla przedmiotowej instytucji. Ponadto trzeba zauważyć, że dodając do „upoważnienia” – poniekąd na wzór „pełnomocnictwa administracyjnego” – przymiotnik „administracyjne”, zachodzi obawa wystąpienia oksymoronu. Dzieje się tak, gdyż jak świadczą przywołane wyżej definicje słownikowe²⁷, wyraz „upoważnienie” już w języku potocznym zdaje się budzić skojarzenia z czynnościami urzędowymi, podczas gdy pełnomocnictwo jest wiązane – bardziej ogólnie – z czynnościami relewantnymi prawnie²⁸. Z tego względu „upoważnienie”, nacechowane już w odbiorze społecznym „urzędowością”, po dołączeniu doń przymiotnika „administracyjne” trąci tautologią.

Rekapitułując, zarówno z przyczyn *stricte* językowych, jak też dla uniknięcia homonimiczności różnych instytucji prawnych, optymalnym terminem dla instytucji, regulującej możliwość i sposób upoważniania przez organy swoich pracowników do załatwiania, w ich imieniu, indywidualnych spraw administracyjnych jest „pełnomocnictwo administracyjne”. Należy jednak zauważyć, że w odniesieniu do partykularnego dokumentu, którym organ upoważnia daną osobę, zasadne jest używanie zarówno nazwy „pełnomocnictwo administracyjne”, jak też nazwy „upoważnienie”, a to ze względu na fakt, że określenie to oddaje istotę czynności, której uzewnętrznieniem w świecie materialnym jest ów dokument – *nomen omen* – upoważniający. Trzeba przy tym mieć świadomość, iż termin „upoważnienie” ma szerszy zakres znaczeniowy niż „pełnomocnictwo administracyjne”, gdyż jego desygnatem jest zarówno dokument umocowujący do załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych, jak i dokument uprawniający do wykonywania w imieniu organu innych jego zadań. Analogicznie

²⁵ Zob. np. art. 40 § 3 oraz art. 45a § 1 i n. k.p.a., w których występuje odmieniony imiesłów przymiotnikowy bierny „upoważniony”.

²⁶ Zob. uwagi czynione w rozdz. I. niniejszego opracowania w odniesieniu do zakresu pojęcia dekoncentracji wewnętrznej.

²⁷ Zob. Słownik Języka Polskiego, PWN, upoważnić, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/upowa%C5%BCni%C4%87.html> (dostęp: 2.09.2025 r.) oraz Słownik Języka Polskiego, PWN, upoważnienie, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/upowa%C5%BCnienie.html> (dostęp: 2.09.2025 r.).

²⁸ Zob. Wielki Słownik Języka Polskiego, PAN, upelnomocnić, https://wsjp.pl/haslo/do_druku/106374/upelnomocnic (dostęp: 2.09.2025 r.); Wielki Słownik Języka Polskiego, PAN, pełnomocnictwo, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/17931/pełnomocnictwo/3844840/prawo> (dostęp: 2.09.2025 r.) oraz Wielki Słownik Języka Polskiego, PAN, pełnomocnictwo, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/17931/pełnomocnictwo/3844841/dokument> (dostęp: 2.09.2025 r.).

sytuacja wygląda z nazywaniem czynności doniosłego prawnie wręczania bądź ogłaszania danego pełnomocnictwa administracyjnego – adekwatne jest mówienie wówczas o „udzielaniu pełnomocnictwa administracyjnego” lub „upoważnieniu”²⁹. Na marginesie warto jeszcze zwrócić uwagę, iż celowe jest, aby pracownik organu, podpisując decyzję administracyjną opatrywał ją wzmianką o działaniu „z upoważnienia”, a nie o działaniu „na podstawie udzielonego pełnomocnictwa”, z tak trywialnego i zarazem pragmatycznego powodu, jakim jest ilość miejsca zajmowanego przez dane sformułowanie.

²⁹ Por. T. Kuczyński [w:] M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 265–267. Autor, komentując art. 38 p.u.s.p., regulujący szczególne pełnomocnictwo administracyjne, operuje imiesłowem i równoważnikiem pochodzącymi od słowa „upełnomocnić” – pisze on: „upełnomocniony do działania sędzia” oraz „nie można wykluczyć upełnomocnienia do (...)”.

HISTORIA „POLSKIEGO” PEŁNOMOCNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Choć znane są próby ustalenia pierwszego w dziejach świata przypadku udzielenia pełnomocnictwa administracyjnego¹, to jednak podejmowanie analogicznych działań w ramach niniejszego opracowania prezentowałyby co najwyżej znikomą wartość dla realizacji jego celów badawczych. Natomiast dla lepszego zrozumienia współczesnych unormowań, które będą analizowane na dalszych stronach niniejszej pracy, wskazane jest uprzednie przyjrzenie się temu, jak kształtowały się ramy prawne udzielania pełnomocnictw administracyjnych w poprzednich etapach polskiej państwowości. Racjonalne przy tym wydaje się być ograniczenie dociekań historyczno-prawnych, poprzez wytyczenie na ich cześć początkową okresu formowania się II Rzeczypospolitej Polskiej w okolicach 1918 r., a następnie pominięcie prawodawstwa niemieckich władz okupacyjnych z czasów II wojny światowej.

¹ W nauce polskiej takiej próby podjął się J. Supernat, (*Dekoncentracja wewnętrzna w administracji publicznej* [w:] *Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Lublin 2006, s. 298). Autor ten upatruje początków dekoncentracji wewnętrznej (utożsamianej przezeń w pełni z pełnomocnictwem administracyjnym) w starożytnym Izraelu, konkretnie w okresie wędrówki Izraelitów z Egiptu do Kanaanu, którą – zdaniem biblistów – można umiejscowić w XIII w. przed Chr. (zob. J. Frankowski, *Biblia w przekładzie księdza Jakuba Wujka z 1599 r. Transkrypcja typu „B” oryginalnego tekstu z XVI w. i wstępy*, Warszawa 2021, s. 30). Konstatuje on, iż „[w]ylstarczy powiedzieć, że pionierem zasady dekoncentracji wewnętrznej jest teść Mojżesza – Jetro. Tenże, gdy zobaczył, że Mojżesz sam sędzi swój lud, a ten stoi przed nim od rana do «wieczora», dokonał najpierw organizacyjnej diagnozy, mówiąc mu: «Niedobra to rzecz, którą czynisz. Męczysz się zarówno ty, jak i ten lud, który jest z tobą, bo sprawa ta jest za trudna dla ciebie, nie podołasz jej sam». Następnie udzielił Mojżeszowi organizacyjnej rady: «upatrz sobie z całego ludów mężów dzielnych, bogobojnych, mężów godnych zaufania, nieprzekupnych i tych ustanów nad nimi jako przełożonych nad tysiącem albo nad setką, albo nad pięćdziesiątką, albo nad dziesiątką. Aby sędzili lud w każdym czasie. Tobie zaś niech przedkładają każdą ważniejszą sprawę, a każdą pomniejszą sprawę niech rozsądzą sami: tak odciążysz siebie, a oni ponosić będą odpowiedzialność wraz z tobą» (*Biblia to jest Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu*, Brytyjskie i Zagraniczne Towarzystwo Biblijne, Warszawa 1975, s. 82)».

1. II Rzeczpospolita

1.1. Uwagi ogólne

Traktując o prawie administracyjnym w II RP, zarówno procesowym, jak i ustrojowym, trzeba mieć baczenie na fakt, że aż do 1928 r. na poszczególnych terenach dawnych zaborów stosowano normy prawa administracyjnego procesowego, obowiązującego wcześniej w danym państwie zaborczym, a ujednoclenie struktury administracyjnej odbywało się oddzielnie dla praktycznie każdego przyłączanego do odradzającego się państwa obszaru². Należy również zwrócić uwagę na to, iż początkowo prawodawca, stanowiąc o aktach indywidualnych, konkretyzujących autorytatywnie normy prawa administracyjnego materialnego i mających charakter zewnętrzny (adresowanych do podmiotów spoza wewnętrznego układu administracji publicznej), rzadko operował terminem „decyzja (administracyjna)”, posługując się zamiast niego określeniami „zarządzenia (administracyjne)” i „orzeczenia (administracyjne)”³. Sytuacja w tym zakresie zmieniła się dopiero wraz z wejściem w życie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym. W art. 72 ust. 1 r.p.a.

² Dla ziem dawnego zaboru austriackiego ogłoszono, np. ustawę z 3.12.1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych II instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerji z W. Ks. Krakowskiem oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy (Dz.U. Nr 117, poz. 768) i rozporządzenie Rady Ministrów z 14.03.1921 r. do ustawy z 3.12.1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych II instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerji z W. Ks. Krakowskiem oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spiszą i Orawy (Dz.U. Nr 39, poz. 234). Z kolei dla ziem dawnego zaboru pruskiego ogłoszono, np. ustawę z 1.08.1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej (Dz.Pr.P.P. z 1919 r. Nr 64 poz. 385) i rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 10.02.1922 r. wprowadzające zmiany obowiązujących przepisów o organizacji prowincjonalnych władz administracyjnych ogólnego Zarządu tj. Wojewodów i Urzędów Wojewódzkich na obszarze b. dzielnicy pruskiej (Dz.U. Nr 22, poz. 188). W odniesieniu zaś do terenów dawnego zaboru rosyjskiego, oddzielne przepisy wydano dla ziem należących wcześniej do tzw. Królestwa Kongresowego (np. ustawę tymczasową z 2.08.1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz.Pr.P.P. z 1919 r. Nr 65 poz. 395) i rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów z 13.11.1919 r. do ustawy tymczasowej z 2.08.1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz.U. Nr 90, poz. 490)), oddzielne dla ziem zajętych w wyniku wojny polsko-bolszewickiej z lat 1919–1921 (rozporządzenie Rady Ministrów z 21.03.1921 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji na ziemiach, przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie, podpisanej w Rydze 12.10.1920 r. (Dz.U. Nr 39, poz. 235)) i oddzielne dla Wileńszczyzny, przyłączonej do II RP w 1922 r. (rozporządzenie Rady Ministrów z 8.06.1922 r. w przedmiocie organizacji władz administracyjnych II instancji na Ziemi Wileńskiej (Dz.U. Nr 47, poz. 410)). Co do okoliczności tworzenia struktur administracji publicznej w pierwszych latach II RP – zob. np. J. Górską-Szymczak, G. Górski, *Administracja publiczna w II Rzeczypospolitej*, Toruń 2021, s. 69–73.

³ Por. M. Romańska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 719.

zawarto wyjaśnienie (w formie stosownej treści w nawiasie), że przez decyzję rozumie się orzeczenia i zarządzenia⁴, a zatem formy działania administracji, które dotychczas były najczęstszymi, merytorycznie kończącymi postępowanie administracyjne⁵. Co znamienne – ani w rozporządzeniu o postępowaniu administracyjnym z 1928 r., ani w żadnym innym zbiorze przepisów procesowych z tego okresu⁶, prawodawca w ogóle nie zabierał głosu w kwestii dopuszczalności udzielania pełnomocnictw administracyjnych. Normy regulujące przedmiotowe zagadnienie w II RP należy dekodować z przepisów zaliczanych do administracyjnego prawa ustrojowego⁷.

Ze względu na wspomnianą wyżej strukturalną dywersyfikację administracji publicznej na poszczególnych terenach postzaborczych i jej – zwłaszcza do 1928 r. – nieharmonijne ujednocianie, zasadne wydaje się ograniczenie nakreślonego wyżej pola badawczego do jedynie wybranych aktów normatywnych, które dostatecznie obrazują ówczesne podejście prawodawcy do problemu przekazywania przez piastunów organów, podporządkowanym im urzędnikom, załatwiania w imieniu organu spraw administracyjnych, należących do jego właściwości.

1.2. Stan przed reformą z 1928 r.

Ustawy tymczasowo określające organizację państwowych władz administracyjnych II instancji (wojewódzkich) z lat 1919–1920⁸ nie zawierały przepisów, odnoszących się bezpośrednio w swej treści do przedmiotowego zagadnienia. Sytuacja wyglądała jednak już diametralnie inaczej w rozporządzeniach wykonawczych wydanych na podstawie tychże ustaw.

⁴ Art. 72 ust. 1 r.p.a.: „w toku postępowania władza wydaje decyzje (orzeczenia i zarządzenia) tak często, jak tego zajdzie potrzeba”.

⁵ *Notabene*, art. 1 ustawy z 3.08.1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 67, poz. 600) i art. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 94, poz. 806), traktowały *expressis verbis* o orzekaniu przez NTA o legalności zarządzeń i orzeczeń przez cały okres istnienia NTA – także po wprowadzeniu na mocy art. 72 ust. 1 r.p.a. zbiorczego dla nich określenia decyzji.

⁶ Zob. ustawa z 15.03.1934 r. – Ordynacja Podatkowa (Dz.U. Nr 39, poz. 346).

⁷ Brak również śladów, wskazujących na występowanie stosownych regulacji w ustawach administracyjnego prawa materialnego.

⁸ Mowa o ustawie z 1.08.1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej (Dz.Pr.P.P. z 1919 r. Nr 64 poz. 385), ustawie tymczasowej z 2.08.1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz.Pr.P.P. z 1919 r. Nr 65 poz. 395) oraz ustawie z 3.12.1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych II instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerji z W. Ks. Krakowskiem oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy (Dz.U. Nr 117, poz. 768).

Zgodnie z art. 39 rozporządzenia wykonawczego Rady Ministrów z 13 listopada 1919 r.⁹, dotyczącego ziem dawnego Królestwa Polskiego: „wszelkie rozporządzenia, polecenia, pisma, podania itp., nadsyłane do Urzędu Wojewódzkiego, kierowane są do Wojewody, który je przydziela właściwym urzędnikom do załatwienia. Podobnie wszelkie pisma wychodzące z Urzędu Wojewódzkiego podpisywane są przez Wojewodę lub jego zastępcę względnie upoważnionych przez Wojewodę urzędników”. Oba te zdania, stanowiąc o przydzielaniu właściwym urzędnikom, napływających spraw do załatwienia oraz o podpisywaniu wszelkich pism, w tym – jak można przypuszczać – także tych kończących postępowania administracyjne) przez m.in. upoważnionych przez wojewodę urzędników, dają podstawy do rekonstruowania z ich treści instytucji pełnomocnictwa administracyjnego (wyrażonej *implicite*). Warto przy tym zwrócić uwagę na to, iż instytucja upoważnienia do podpisu¹⁰ nie jest tożsama z instytucją pełnomocnictwa administracyjnego, w której zakres upoważnienia nie musi ograniczać się do jedynie finalnej autoryzacji proponowanego rozstrzygnięcia, ale może obejmować – i w istocie obejmuje – również merytoryczne rozpoznanie sprawy i w związku z tym podejmowanie wszystkich, mieszczących się we właściwości organu, czynności prowadzących do wydania rozstrzygnięcia. Z powyższego przepisu, ze względu na nieobowiązywanie wówczas bardziej szczegółowych regulacji, dotyczących administracji województwa, można jednak dekodować normę uprawniającą wojewodę do upoważnienia właściwych urzędników do przeprowadzenia postępowania administracyjnego na każdym jego etapie.

Inne od powyższej i zarazem – do pewnego stopnia – zbieżne ze sobą regulacje obowiązywały na gruncie rozporządzenia Rady Ministrów z 14 marca 1921 r., adresowanego do ziem dawnego zaboru austriackiego¹¹ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 21 marca 1921 r.¹², wydanego dla ziem uzyskanych na mocy traktatu ryskiego. W przypadku pierwszego z tych aktów prawnych – jego § 33 stanowił, że „poszczególne wydziały nie występują na zewnątrz jako organa samoistne, lecz wyłącznie z ramienia wojewody i w jego imieniu. Podobnie wszelkie pisma, wychodzące z urzędu wojewódzkiego oraz wszelkie asygnaty pieniężne podpisuje wojewoda, względnie urzędnicy przez niego upoważnieni”. Natomiast zgodnie

⁹ Dz.U. Nr 90, poz. 490.

¹⁰ Zob. J. Niczyporuk, *Dekoncentracja administracji publicznej*, Lublin 2006, s. 25.

¹¹ Dz.U. Nr 39, poz. 234.

¹² Dz.U. Nr 39, poz. 235. Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie art. 2 i 10 ustawy z 4.02.1921 r. o unormowaniu stanu prawnopolitycznego na ziemiach, przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie podpisanej w Rydze 12.10.1920 r. (Dz.U. Nr 16, poz. 93), rozciągającej moc obowiązywania ustawy z 2 sierpnia 1919 r. (Dz.Pr.P.P. z 1919 r. Nr 65 poz. 395) na ziemie uzyskane na mocy traktatu ryskiego.

z § 36 *in fine*: „Wojewoda przekaże stosownie do instrukcji, wydanych przez poszczególnych ministrów w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych, naczelnikom wydziałów resortowych ministerstw załatwianie spraw, opartych wyłącznie na zawodowej wiedzy, a potrzebnych do przeprowadzenia i wykonania przepisów ustawowych i rozporządzeń. Za treść tych załatwień ponosi odnośny naczelnik wydziału wyłączną odpowiedzialność”. W pierwszym z tych przepisów, *in fine* wspomniano o możliwości podpisywania wychodzących z urzędu pism przez urzędników upoważnionych do tego przez wojewodę, co samo w sobie jest kwintesencją wspomnianej już instytucji upoważnienia do podpisu¹³. W § 36 *in fine*, przewidziano z kolei *sui generis* obligatoryjne upoważnienie naczelników wydziałów resortowych ministerstw do załatwiania spraw „opartych wyłącznie na zawodowej wiedzy, a potrzebnych do przeprowadzenia i wykonania przepisów ustawowych i rozporządzeń”. Brak wzmianki o możliwości wydawania przez owych naczelników zarządzeń albo orzeczeń mogłaby rodzić wątpliwości co do tego, czy zakres przedmiotowy takiego upoważnienia ogranicza się wyłącznie do przeprowadzenia postępowania rozpoznawczego, czy też obejmuje *a priori* także wydawanie stosownych rozstrzygnięć. Jednakże treść ostatniego zdania, traktująca o odpowiedzialności „za treść tych załatwień”, przesądza o rozumieniu przez owe „załatwienia” aktów kończących poszczególne postępowania. Należy jeszcze zauważyć, że udzielanie takich swoistych pełnomocnictw administracyjnych, organ wydający rozporządzenie ograniczył zarówno podmiotowo (mogły być udzielane jedynie naczelnikom wydziałów resortowych ministerstw), jak i przedmiotowo, gdyż mogły upoważniać do załatwiania „spraw, opartych wyłącznie na zawodowej wiedzy, a potrzebnych do przeprowadzenia i wykonania przepisów ustawowych i rozporządzeń”.

Z kolei rozporządzenie wydane dla ziem uzyskanych na mocy traktatu ryskiego¹⁴, choć pod wieloma względami zbliżone do powyższego (wydanego dla ziem poaustriackich), różniło się od niego w zasadniczej kwestii. Zobowiązywało ono bowiem wojewodę do przekazania naczelnikom wydziałów tylko podpisywania załatwień (ograniczonych przedmiotowo analogicznie jak w poprzednio omawianym akcie), a zatem było jedynie upoważnieniem do podpisu, a nie typowym pełnomocnictwem administracyjnym. Przykład tych dwóch rozporządzeń

¹³ Analogicznie pod tym względem wyglądała treść § 33 wspomnianego rozporządzenia z 21 marca 1921 r. (Dz.U. Nr 39, poz. 235): „poszczególne wydziały nie występują na zewnątrz jako organa samoistne lecz wyłącznie z ramienia wojewody lub w jego imieniu. Podobnie wszelkie pisma wychodzące z urzędu wojewódzkiego, oraz wszelkie asygnaty pieniężne podpisuje wojewoda, względnie urzędnicy przez niego upoważnieni”.

¹⁴ Dz.U. Nr 39, poz. 235.

obrazuje, jak bardzo w pierwszych latach istnienia II RP akty prawne, mające ujednoczyć administrację w odradzającym się państwie, nie współgrały ze sobą w podejściu do istotnych problemów, nawet, jeśli były wydawane w odstępie zaledwie tygodnia.

Przepisy przeanalizowanych do tej pory rozporządzeń, dotyczące udzielania pełnomocnictw administracyjnych (w przypadku rozporządzenia z 21 marca 1921 r.¹⁵ – upoważnień do podpisu) zostały derogowane rozporządzeniem Rady Ministrów z 11 lutego 1924 r. w przedmiocie organizacji władz administracyjnych II instancji¹⁶. W zakresie przedmiotowego problemu, rozporządzenie to *prima facie* wyrażało normy analogiczne do rozporządzenia z 14 marca 1921 r. wydanego dla ziem poaustriackich¹⁷, rozszerzając jedynie katalog podmiotów, którym wojewoda mógł udzielić upoważnienia¹⁸. W § 13 *in medio* stanowiono bowiem, że „Wojewoda przekaze stosownie do instrukcji, wydanych, przez poszczególnych Ministrów w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych Naczelnikom Wydziałów, względnie oddziałów resortowych spełnianie czynności, opartych wyłącznie na zawodowej wiedzy. Za czynności te ponoszą wyłączną odpowiedzialność odnośni Naczelnicy Wydziałów, względnie kierownicy oddziałów resortowych”. Wydaje się być jednak co najmniej wątpliwe, dopuszczenie możliwości utożsamienia sformułowania „spełnianie czynności” ze znacznie węższym semantycznie, wcześniejszym „załatwianie spraw”. Z tego względu należy wnioskować, iż Rada Ministrów w świetle nowego rozporządzenia zniósła zupełnie możliwość udzielania pełnomocnictw, przewidzianą w art. 39 rozporządzenia z 1919 r.¹⁹, obowiązek ich udzielania w określonych sytuacjach, wprowadzony w § 36 rozporządzeniu z 14 marca 1921 r.²⁰ oraz obowiązek udzielenia w analogicznych okolicznościach upoważnienia do podpisu, obowiązujący na mocy § 35 rozporządzenia z 21 marca 1921 r.²¹. Normy te zastąpiono obowiązkiem udzielania upoważnień jedynie do partykularnych zadań, które nie musiały być związane z wydawaniem decyzji (zarządzeń bądź orzeczeń) i tym samym

¹⁵ Dz.U. Nr 39, poz. 235.

¹⁶ Dz.U. Nr 21, poz. 225. Derogacja nastąpiła na mocy § 18 tegoż aktu.

¹⁷ Dz.U. Nr 39, poz. 234.

¹⁸ W zakresie udzielania upoważnień do podpisu, § 14 stanowił, iż „poszczególne Wydziały nie mogą występować na zewnątrz jako organa samoistne, lecz wyłącznie z ramienia Wojewody i w jego imieniu, wszelkie pisma, wychodzące z Urzędu Wojewódzkiego, oraz wszelkie asygnaty pieniężne podpisuje Wojewoda, względnie urzędnicy przez niego upoważnieni”. Nie dokonano zatem istotnych zmian w zestawieniu z oboma rozporządzeniami z marca 1921 r.

¹⁹ Dz.U. Nr 90, poz. 490.

²⁰ Dz.U. Nr 39, poz. 234.

²¹ Dz.U. Nr 39, poz. 235.

zaniechano unormowania procedury cedowania uprawnień orzeczniczych organu na podległych mu urzędników.

Bardziej klarownie rysowała się sytuacja z udzielaniem pełnomocnictw administracyjnych w starostwach, będących (przynajmniej na terenach dawnego zaboru rosyjskiego) powiatową władzą administracyjną pierwszej instancji (w ramach administracji państwowej)²². W art. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 28 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych I instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego²³, stanowiono, że „do zakresu działania starosty należą wszelkie sprawy administracji państwowej, z wyjątkiem spraw, przekazanych administracji wojskowej, sądowej, skarbowej, szkolnej, kolejowej i pocztowo-telegraficznej oraz urzędowi ziemskiemu. Starosta wydaje, zatwierdza i podpisuje wszystkie rozporządzenia, zarządzenia i orzeczenia starostwa, może jednak poruczyć referentom starostwa w swym zastępstwie wydawanie i podpisywanie zarządzeń i orzeczeń. Rozporządzenia, odnoszące się do całej ludności powiatu, poszczególnych miejscowości lub też pewnych grup ludności, tudzież zarządzenia i orzeczenia, wystosowywane do urzędów publicznych podpisywać może tylko starosta względnie jego zastępca”. Prawodawca jednoznacznie stwierdzał zatem, że starosta może scedować swoje kompetencje do wydawania zarządzeń i orzeczeń (które jak wspomniano wyżej były wówczas odpowiednikami dzisiejszych decyzji administracyjnych) określonej grupie pracowników, podlegającego mu starostwa – referentom²⁴. Rada Ministrów zaniechała jednak wprowadzenia definicji legalnej referenta na gruncie tegoż rozporządzenia, co czyniło adresatów pełnomocnictw administracyjnych zbiorem o zakresie podatnym na fluktuacje semantyczne²⁵.

²² Art. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 28.08.1919 r. o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych I instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego (Dz.U. Nr 72, poz. 426): „dawny rosyjski administracyjny podział na powiaty zostaje tymczasowo utrzymany. Powiatowa władza administracyjna I instancji zwie się starostwem”.

²³ Dz.U. Nr 72, poz. 426.

²⁴ Analogiczna regulacja znalazła się w rozporządzeniu wykonawczym Rady Ministrów z 13.11.1919 r. do rozporządzenia z 28.08.1919 r. (Dz.U. Nr 72, poz. 426), określającym zasady zespolenia urzędów i organów powiatowej administracji państwowej (Dz.U. Nr 90, poz. 488). Zgodnie z art. 4 *in principio* tego rozporządzenia: „Starosta wydaje, zatwierdza i podpisuje wszystkie rozporządzenia, zarządzenia i orzeczenia Starostwa, może jednak poruczyć referentom Starostwa w swym zastępstwie wydawanie i podpisywanie zarządzeń i orzeczeń. Starosta poruczy, zwłaszcza na podstawie specjalnych instrukcji, referentom z etatu innych Ministerstw wydawanie i podpisywanie zarządzeń i orzeczeń, opartych wyłącznie na zawodowej wiedzy odnośnego referenta, a potrzebnych do przeprowadzenia i wykonania przepisów ustawowych względnie rozporządzeń wydanych przez przełożoną władzę lub Starostę; w tym wypadku całą odpowiedzialność wobec władz przełożonych za wydane przez siebie zarządzenia ponoszą odnośni referenci”.

²⁵ Definicja referenta starostwa została sformułowana dopiero w § 31 rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z 30.06.1930 r. w sprawie wewnętrznej organizacji starostw oraz trybu

1.3. Stan po reformie z 1928 r.

Reforma organizacji administracji publicznej, dokonana w 1928 r.²⁶, pośrednio doprowadziła do zmian także w prawnej regulacji pełnomocnictw administracyjnych. Choć rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej²⁷ nie dotyczyło przedmiotowej problematyki bezpośrednio, to zgodnie z jego art. 36, Minister Spraw Wewnętrznych miał w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami i w ramach zasad, ustalonych w art. 35 tego rozporządzenia²⁸, wydać przepisy dotyczące organizacji urzędów wojewódzkich i trybu załatwiania spraw w tych urzędach. Ponadto na podstawie tych przepisów każdy wojewoda został zobowiązany do ustalania statutu organizacyjnego i szczegółowego podziału czynności urzędu wojewódzkiego oraz ogłaszania ich w „Dzienniku Wojewódzkim”²⁹. Owe przepisy Minister Spraw Wewnętrznych wydał dopiero ponad trzy i pół roku później – 13 sierpnia 1931 r. w formie rozporządzenia³⁰. Akt ten szczegółowo regulował funkcjonowanie urzędów wojewódzkich, które miały dzielić się na wydziały, a te – co do zasady – na oddziały³¹. Zgodnie z § 6: „czynności każdego wydziału

ich urzędowania (Dz.U. Nr 55, poz. 464), którego zdanie pierwsze głosiło, iż „referentem w rozumieniu niniejszego rozporządzenia jest każdy urzędnik referujący, tj. przygotowujący załatwienia spraw urzędowych, bez względu na posiadany stopień służbowy i kategorię, do której w myśl obowiązujących przepisów należy”.

²⁶ Szerzej na ten temat – zob. M. Gałędek, *Rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej – przełom w budowie ustroju administracyjnego państwa polskiego doby międzywojennej*, ZPUKSW 2011/3, s. 95.

²⁷ Dz.U. Nr 11, poz. 86.

²⁸ Art. 35 r.o.z.d.w.a.o.: „wewnętrzna organizacja urzędów wojewódzkich opiera się na następujących zasadach: 1) urzędy wojewódzkie dzielą się na niezbędną ilość wydziałów; 2) wydziały dzielą się w razie koniecznej potrzeby na oddziały; 3) w poszczególnych wydziałach łączy się w miarę możliwości sprawy jednorodne po względem prawnym względnie faktycznym; 4) w jednym wydziale pod kierownictwem wicewojewody łączy się sprawy dotyczące organizacji administracji wojewódzkiej, a w szczególności: sprawy osobowe, budżetowe, gospodarcze, inspekcyjne i nadzoru nad tokiem urzędowania, jako też sprawy, wynikające ze stanowiska wojewody jako przedstawiciela Rządu; 5) sprawy o przeważającym charakterze technicznym i techniczno-administracyjnym z działu, podległego Ministrowi Robót Publicznych (art. 27 p. 5), będą załatwiane w osobnym wydziale o nazwie «Dyrekcja Robót Publicznych». Sprawy budżetowo-rachunkowe tego wydziału będą załatwiane w osobnym referacie ogólnego oddziału rachunkowego; 6) zakres czynności poszczególnych wydziałów i oddziałów oraz zakres odpowiedzialności funkcyjnarjuszów poszczególnych kategorii i stanowisk zarówno kierowniczych jak podwładnych, ze szczególnym uwzględnieniem funkcyjnarjuszów fachowych (art. 34 i 119), będzie szczegółowo ustalony w sposób, określony w artykule następnym”.

²⁹ Zob. art. 36 r.o.z.d.w.a.o.

³⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 13.08.1931 r. w sprawie organizacji urzędów wojewódzkich oraz trybu załatwiania spraw w tych urzędach (Dz.U. Nr 76, poz. 611).

³¹ Strukturę wydziałów i oddziałów określały w szczególności § 23–27. Ponadto, procedurę tworzenia oddziałów regulował § 40.

i oddziału winny być określone w szczegółowym podziale czynności. Określenie to następuje przez ustalenie kategorii spraw temu wydziałowi (oddziałowi) przydzielonych, które stanowią winny równocześnie wytyczne rzeczowego podziału akt dla celów kancelaryjnych. W ramach szczegółowego podziału czynności naczelnik wydziału (kierownik oddziału) dokonywa podziału pracy między referentów, przyczem zależnie od rodzaju poszczególnych kategorii spraw łączy kilka kategorii pokrewnych pod względem prawnym lub faktycznym w ręku jednego urzędnika referującego, lub też jedną kategorię spraw rozdziela między kilku urzędników, przez co jednak nie powstaje żadna nowa jednostka organizacyjna”. W zdaniu pierwszym § 7 dopowiedziano jeszcze, że „czynności poszczególnych wydziałów obejmują załatwianie pod względem merytorycznym, na podstawie obowiązujących przepisów, tych spraw, które należą do ich zakresu działania”.

Proces powierzenia kompetencji przez organ (województwo) urzędnikom, którzy ją faktycznie realizowali w jego imieniu, wyglądał zatem następująco. Najpierw wojewoda ustalał szczegółowy podział czynności, w którym ustalał zadania każdego wydziału oraz oddziału i ogłaszał ów podział, publikując go w Dzienniku Wojewódzkim³². Następnie zaś naczelnicy wydziałów i kierownicy oddziałów dokonywali dystrybucji kategorii spraw, przydzielonych ich jednostkom, pomiędzy zatrudnionych w nich urzędników (referentów). Trudno zatem mówić w takim układzie o klasycznym pełnomocnictwie administracyjnym, w ramach którego piastun organu osobiście upoważnia konkretnego pracownika, czy to imiennie, czy też łącząc z zajmowanym przezeń stanowiskiem możliwość załatwiania danej kategorii spraw. Na gruncie omawianego w tym miejscu aktu, można zdiagnozować *sui generis* dwuetapowość upoważniania urzędników albo dwukrotną delegację kompetencji – wpraw na dane jednostki pomocnicze (wydziały i oddziały) i kolejno, przy udziale osób kierujących pracami tych jednostek, na poszczególnych pracowników urzędu. Pod kątem przedmiotowym, można natomiast – bez cienia wątpliwości – stwierdzić, że wyraz „sprawy”, stosowany w przytoczonych przepisach obejmował swym zakresem indywidualne sprawy administracyjne. Jednakże to, czy dany urzędnik mógł nie tylko rozpoznać daną sprawę i dokonać określonych czynności, lecz także wydać samodzielnie decyzję w imieniu organu była uzależniona od tego, czy konkretna kategoria spraw nie została zastrzeżona

³² Do przykładowych dzienników wojewódzkich zawierających szczegółowy podział czynności można zaliczyć: Krakowski Dziennik Wojewódzki. 1932, nr 1, http://jbc.bj.uj.edu.pl/Content/115882/PDF/NDIGCZAS002352_1932_001.pdf (dostęp: 2.09.2025 r.); Poznański Dziennik Wojewódzki. 1931, nr 54, http://jbc.bj.uj.edu.pl/Content/124284/PDF/NDIGCZAS003509_1931_054.pdf (dostęp: 2.09.2025 r.) oraz Wileński Dziennik Wojewódzki. 1931, nr 13, http://jbc.bj.uj.edu.pl/Content/84297/PDF/NDIGCZAS003513_1931_013.pdf (dostęp: 2.09.2025 r.).

do aprobaty wojewody, tj. czy zaproponowane przez referenta rozstrzygnięcie nie wymagało osobistego zatwierdzenia go przez piastuna organu³³. Ostateczne ustalenie zakresu spraw wymagających aprobaty wojewody, jak też spraw, w których do udzielenia aprobaty wojewoda upoważniał wicewojewodę, naczelników wydziałów lub kierowników oddziałów, miało odbywać się w szczegółowym podziale czynności, co przewidywał § 41 tegoż rozporządzenia³⁴.

Rekapitułując, do postaci dekoncentracji wewnętrznej, sankcjonowanych w omawianym akcie, nie należało pełnomocnictwo administracyjne. Tryb dokonywania przydziału spraw do załatwienia poszczególnym urzędnikom, przewidziany na gruncie tego rozporządzenia, winno uznać się za inny niż pełnomocnictwo administracyjne – niejako „nienazwany” – symptom teź dekoncentracji. Natomiast ze względu na charakter aprobaty, będącej *de facto* zaakceptowaniem przygotowanego rozstrzygnięcia poprzez złożenie pod nią podpisu przez organ albo upoważnioną przezeń stanowiskowo osobę, uzasadnione jest utożsamianie jej z instytucją upoważnienia do podpisu.

Na podstawie art. 69 r.o.z.d.w.a.o. Minister Spraw Wewnętrznych został zobowiązany do wydania przepisów określających wewnętrzną organizację starostw

³³ Katalog spraw wymagających aprobaty przewidywał § 19. Oprócz tego, zgodnie z § 20, wojewoda mógł zastrzec do swojej aprobaty, na stałe lub czasowo, także inne kategorie spraw, a nawet poszczególne sprawy. *Notabene* kwestię tego, w czym imieniu miały być wydawane pisma wychodzące z urzędu wojewódzkiego i tego, jak powinno się je podpisywać, regulował § 3: „urząd wojewódzki jako taki, względnie poszczególne jego części lub wchodzący w jego skład funkcjonariusze, nie występują nazwewnątrz samodzielnie, lecz tylko w imieniu wojewody. Pisma wysyłane z urzędu wojewódzkiego, które podpisuje osobiście wojewoda względnie urzędnik pełniący funkcje wojewody, mają nagłówek «Wojewoda...» z oznaczeniem województwa w formie przymiotnikowej; wszystkie inne pisma mają nagłówek «Urząd wojewódzki...», z oznaczeniem województwa w formie przymiotnikowej oraz z oznaczeniem wydziału, ewentualnie oddziału, z którego pismo pochodzi. Pisma wysyłane z urzędu wojewódzkiego podpisują z reguły te osoby, do których kompetencji należy ostateczna aprobata danej sprawy. Pod każdym podpisem winno być umieszczone wyraźne brzmienie nazwiska podpisującego oraz jego stanowisko służbowe. Wszystkie pisma, których nie podpisuje wojewoda osobiście, podpisane są z oznaczeniem «za wojewodę». Jedyne orzeczenia ściśle fachowe, jak świadectwa lekarskie itp. są wystawiane z podpisem odnośnego urzędnika fachowego, bez dodatku przy podpisie «za wojewodę». Pisma jednak, do których świadectwa takie są dołączane, jako załączniki, podpisuje się w sposób zwykły. Wojewoda może w razie potrzeby upoważnić naczelnika wydziału, ażeby w sprawie zastrzeżonej do aprobaty wojewody i przez niego zaaprobowanej, podpisał czystopis wysyłany z urzędu wojewódzkiego z oznaczeniem «z polecenia wojewody». Urzędnik, któremu poruczono pełnienie funkcji wojewody, podpisuje «p. o. wojewody». Przewidziano zatem także upoważnienie do podpisu.

³⁴ § 41: „szczegółowy podział czynności obejmuje: a) wyliczenie wszystkich kategorii spraw (§ 6) należących do zakresu działania każdego wydziału względnie oddziału; b) ustalenie zakresu aprobaty tj. spraw zastrzeżonych do ostatecznej decyzji wojewody, wicewojewody, naczelników wydziałów, kierowników oddziałów (kierownika referatu budżetowo-rachunkowego dla spraw robót publicznych)”.

i tryb ich urzędowania³⁵. Rozporządzenie w tym przedmiocie wydał on 30 czerwca 1930 r.³⁶. Rozwiązania w nim przyjęte, w zakresie umocowania referentów do załatwiania spraw administracyjnych i wydawania decyzji (orzeczeń i zarządzeń) znacznie różniły się od analizowanych wyżej, obowiązujących na ziemiach dawnego zaboru rosyjskiego, na mocy rozporządzenia z 1919 r.³⁷. Zgodnie z nowymi przepisami, wojewoda ustalał szczegółowy podział czynności³⁸, który stanowił podstawę organizacji pracy starostwa i obejmował wyliczenie kategorii spraw załatwianych w starostwie. Kategorie spraw jednorodnych pod względem prawnym, względnie faktycznym, miały być łączone w całość, nazywaną referatem³⁹. Na podstawie § 9 tegoż rozporządzenia, starosta dokonywał podziału pracy między referentów, mogąc – w zależności od rodzaju poszczególnych spraw – łączyć różne referaty w ręku jednego urzędnika, jak też rozdzielać na kilku referentów sprawy przynależące do jednego referatu⁴⁰. Przy dopasowywaniu do siebie referatów i referentów, starosta zobligowany był uwzględniać przygotowanie praktyczne i teoretyczne poszczególnych urzędników⁴¹. Zatem, o ile to wojewoda (czyli inny organ) ustalał dokładne kategorie spraw, jakie miały być załatwiane w danym starostwie, o tyle sam przydzielał tych kategorii poszczególnym referentom starostwa był już dokonywany osobiście przez starostę, a więc piastuna organu, którego kompetencje stanowiły przedmiot owej dystrybucji. Tym samym, to organ właściwy do załatwienia danej sprawy decydował, kto – który konkretny pracownik jego urzędu – faktycznie zastąpi go w realizacji jego zadań.

Co się zaś tyczy tego, kto dokładnie był referentem – § 31 tego rozporządzenia wprowadzał stosowną definicję legalną. W myśl tej ostatniej – „referentem w rozumieniu niniejszego rozporządzenia jest każdy urzędnik referujący, tj. przygotowujący załatwienia spraw urzędowych, bez względu na posiadany

³⁵ Art. 69 r.o.z.d.w.a.o.: „Minister Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z innymi zainteresowanymi ministrami wydaje przepisy ogólne, dotyczące wewnętrznej organizacji starostw i trybu ich urzędowania, z uwzględnieniem następujących zasad: 1) łączenia w ręku poszczególnych referentów spraw jednorodnych pod względem prawnym i faktycznym; 2) zastrzeżenia pewnych kategorii spraw ze szczególnym uwzględnieniem spraw wojskowych i karno-administracyjnych urzędnikom posiadającym specjalne przygotowanie; 3) ustalenia zakresu odpowiedzialności urzędników poszczególnych kategorii i stanowisk ze specjalnym uwzględnieniem urzędników fachowych; 4) zastępstwa starosty. Na podstawie tych ogólnych przepisów wojewoda ustala organizację podległych mu starostw z uwzględnieniem warunków miejscowych”.

³⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 30.06.1930 r. w sprawie wewnętrznej organizacji starostw oraz trybu ich urzędowania (Dz.U. Nr 55, poz. 464).

³⁷ Dz.U. Nr 72, poz. 426.

³⁸ Na podstawie § 8 i 23, Dz.U. Nr 55, poz. 464.

³⁹ Zob. § 6, Dz.U. Nr 55, poz. 464.

⁴⁰ Zob. § 9, Dz.U. Nr 55, poz. 464.

⁴¹ Zob. § 10, Dz.U. Nr 55, poz. 464.

stopień służbowy i kategorię, do której w myśl obowiązujących przepisów należy. Czynności poszczególnych referentów obejmują załatwianie pod względem merytorycznym spraw, które na podstawie obowiązujących przepisów należą do ich zakresu działania, względnie zostały im przydzielone do załatwienia. Referenci fachowi nie powinni być używani do załatwiania spraw, które do ich referatów nie należą. Wyjątki od tej zasady są dopuszczalne: a) na podstawie specjalnego zarządzenia wojewody; b) na podstawie specjalnego zarządzenia starosty, gdy załatwienie sprawy niecierpiącej zwłoki wymaga użycia wszystkich rozporządzalnych sił starostwa; c) przy objazdach (art. 71 r.o.z.d.w.a.o.)”. Dla stwierdzenia czy załatwienie danej sprawy przez referenta kończyło się na przygotowaniu rozstrzygnięcia i przedłożeniu go do akceptacji starosty, czy też to sam referent decydował o finalnym wyniku postępowania, istotna jest treść § 33, który stanowił, że „zakres samodzielnej aprobaty poszczególnych referentów oznacza wojewoda, względnie starosta, z uwzględnieniem postanowień § 27. W interesie sprawności i szybkości urzędowania zakres samodzielnej decyzji i odpowiedzialności referentów powinien być w granicach ich osobistych kwalifikacyj możliwie najszerszy. Zasadniczo prawo podpisu udzielane być winno urzędnikom I kategorii, starosta może jednak udzielić odpowiedniego upoważnienia poszczególnym urzędnikom II-ej kategorii”⁴². Zatem, choć organ wydający rozporządzenie dokonał *a limine* delimitacji merytorycznego załatwienia sprawy i złożenia podpisu pod propozycją rozstrzygnięcia (aprobaty), to jednak sugerował, aby dla efektywności (szybkości), nie tyle samego postępowania, co w ogóle funkcjonowania administracji publicznej, starostowie dążyli do jak najszerszego usamodzielnienia decyzyjnego referentów, a więc przydzielania im spraw razem z powierzeniem im złożenia jego zastępstwie podpisu pod decyzją. Reasumując, choć omawiane tu rozporządzenie formalnie nie normowało *explicite* instytucji pełnomocnictwa administracyjnego, rozumianej jako upoważnianie (fakultatywne bądź obligatoryjne) przez organ (piastuna organu) pracowników jego urzędu do załatwiania w imieniu tegoż organu spraw administracyjnych, łącznie z wydawaniem decyzji administracyjnych i innych aktów, kończących dane postępowanie, to jednak można mówić o umożliwieniu faktycznego łączenia elementów składowych klasycznego pełnomocnictwa administracyjnego, poprzez jednoczesne powierzenie poszczególnym referentom określonej kategorii spraw z prawem do samodzielnej aprobaty.

⁴² § 27 określał katalog spraw, które sprawy winny być z reguły aprobowane przez starostę względnie zastrzeżone do jego decyzji.

W konsekwencji akt ten *implicite* przewidywał udzielanie wprost pełnomocnictw administracyjnych, rozumianych jak wyżej⁴³.

W okresie II RP normy regulujące dopuszczalność udzielania przez organy administracji publicznej pełnomocnictw administracyjnych, czy szerzej – dekoncentrację wewnętrzną, praktycznie nie występowały w ustawach lub aktach równych im rangą (rozporządzeniach Prezydenta Rzeczypospolitej). Zasady i tryb upoważniania przez organy pracowników swoich urzędów czy to do prowadzenia postępowań administracyjnych, czy to do złożenia podpisu pod opracowanym wcześniej rozstrzygnięciem, czy też do jednego i drugiego razem – regulowały akty wykonawcze o randze rozporządzeń (Rady Ministrów albo właściwego ministra). Z poczynionych wyżej analiz międzywojennych aktów normatywnych, obowiązujących w różnych okresach i na różnych obszarach odrodzonego państwa polskiego, stwierdzić należy, iż w II RP wypracowano metody przeprowadzania dekoncentracji wewnętrznej (wówczas jeszcze nie tytułowanej tym mianem), co do zasady nieprzystające do obecnie najbardziej powszechnej, tj. pełnomocnictwa administracyjnego. Rozwiązania przyjęte w rozporządzeniach z 1930 r.⁴⁴ i 1931 r.⁴⁵ – wyjąwszy okres niemieckiej okupacji – przetrwały aż do 1950 r., stabilizując tym samym polską praktykę dekoncentracyjną na najbliższe dwie dekady, co niewątpliwie stanowiło dobrą zmianę w porównaniu z dywersyfikacją terytorialną norm obowiązujących od 1919 r.

⁴³ Warto jeszcze zauważyć, że w art. 71 r.o.z.d.w.a.o. ustanowiono specyficzną instytucję prawną, będącą przejawem dekoncentracji. Zgodnie bowiem z tym przepisem „dla ułatwienia urzędowania oraz utrzymania ścisłego wzajemnego stosunku między władzami administracyjnymi a ludnością niektóre sprawy, określone bliżej dla każdego powiatu przez wojewodę, mogą być załatwiane perjo-dycznie poza miejscem urzędowej siedziby starosty powiatowego przez starostę lub wyznaczonych przez wojewodę urzędników starostwa. Urzędnicy ci mogą być upoważnieni przez wojewodę do wydawania zarządzeń i orzeczeń za starostę powiatowego i ze skutkiem prawnym równym zarządzeniom i orzeczeniom starosty”. Stanowiąc ów wyjątek od zasady załatwiania spraw w starostwie, przewidziano, *de facto* ekstraordinaryjnie, udzielanie pełnomocnictw administracyjnych, celem umożliwienia załatwiania spraw poza siedzibą organu. Postanowienia art. 71 r.o.z.d.w.a.o. zostały następnie rozwinięte w przepisach rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 30.06.1930 r. w sprawie wewnętrznej organizacji starostw oraz trybu ich urzędowania (Dz.U. Nr 55, poz. 464), odnoszących się do objazdów i ekspozytur. Ponadto regulacja ta może być kwalifikowana jako symptom wyodrębnianej w doktrynie dekoncentracji przestrzennej (zob. P. Lisowski [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 457–458).

⁴⁴ Dz.U. Nr 55, poz. 464.

⁴⁵ Dz.U. Nr 76, poz. 611.

2. Polska Rzeczpospolita Ludowa

2.1. Stan przed reformą z lat 1972–1975

W latach 1944–1950 (tzw. okresie przejściowym) – z uwagi na dokonaną przez nowe władze restaurację przedwojennych form organizacyjnych administracji publicznej (ze stosunkowo niewielkimi modyfikacjami i dodaniem pewnych *novorum*)⁴⁶ – nie wprowadzono innowacji normatywnych w zakresie dekoncentracji wewnętrznej. Sytuacja uległa zmianie wraz z radykalną reformą ustroju administracji publicznej, wdrożoną w życie postanowieniami ustawy z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁴⁷. Nowa struktura administracji już nie tyle publicznej, co państwowej⁴⁸, wymusiła uregulowanie możliwości odciążenia podmiotów dzierżących kompetencje do załatwiania spraw administracyjnych poprzez powierzenie ich innym osobom, w sposób dostosowany do ówczesnej rzeczywistości ustrojowej.

Na podstawie m.in. art. 14 ust. 2 u.t.o.j.w.p.⁴⁹, Rada Ministrów uchwaliła 17 kwietnia 1950 r. instrukcję nr 2 w sprawie składu, podziału pracy i trybu działania prezydiów rad narodowych⁵⁰, której § 24 stanowił, że: „decyzje w konkretnych sprawach, należące według dotychczasowych przepisów do wojewody, starosty, prezydenta miasta, burmistrza lub wójta, należą obecnie do przewodniczącego prezydium rady lub z jego upoważnienia do jednego ze stale urzędujących członków prezydium. Przewodniczący prezydium rady i jego zastępcy mogą upoważnić kierowników odpowiednich wydziałów do wydawania decyzji w tych sprawach. Decyzje należące dotychczas do szefów władz niezespołonych I i II instancji, obecnie podporządkowanych radzie narodowej, należą do kierowników odpowiednich wydziałów, o ile przewodniczący prezydium rady narodowej nie zastrzeże decyzji dla siebie lub dla innych stale urzędujących członków prezydium. Prezydium rady narodowej może zastrzec sobie do kolegialnej decyzji każdą sprawę, należącą do poszczególnych wydziałów”.

⁴⁶ Zob. W. Kozyra, *Ustrój administracji państwowej w Polsce w latach 1944-1950*, CPH 2011/1, s. 171–173.

⁴⁷ Dz.U. Nr 14, poz. 130.

⁴⁸ Na mocy art. 32 ust. 1 u.t.o.j.w.p. zniesiono związki samorządu terytorialnego.

⁴⁹ Przepis ten upoważniał Radę Ministrów do ustalenia zasad podziału pracy prezydiów rad narodowych oraz trybu podejmowania przez nie uchwał.

⁵⁰ Uchwała Rady Ministrów z 17.04.1950 r. – Instrukcja nr 2 w sprawie składu, podziału pracy i trybu działania prezydiów rad narodowych (M.P. Nr A–57, poz. 654 ze zm.). Postanowienia tej uchwały weszły w życie 20 maja 1950 r.

W świetle tego przepisu, przewodniczący prezydium danej rady narodowej mógł scedować swoje kompetencje do wydawania decyzji na jednego ze stale urzędujących członków prezydium. Tymi ostatnimi byli – zgodnie z § 11 przedmiotowej instrukcji – przewodniczący prezydium, jego zastępcy oraz sekretarz prezydium⁵¹. Ponadto Prezydium Rządu mogło zezwolić, aby także inny członek prezydium był stale urzędującym⁵². Z tak określonego grona dysponentów kompetencji, jedynie przewodniczący i jego zastępcy (jeśli zostali uprzednio upoważnieni przez przewodniczącego w powyższym trybie), mogli upoważnić poszczególnych kierowników odpowiednich wydziałów do wydawania za nich decyzji. Dopuszczono zatem, w ramach struktury jednego organu, dalsze upoważnianie przez wcześniej delegowaną do załatwienia sprawy osobę (zastępcę) innej osoby (kierownika odpowiedniego wydziału), czyli subdelegację kompetencji. *Lege non distinguente* należy uznać, iż tak skonstruowane pełnomocnictwo administracyjne mogło zostać udzielone zarówno do partykularnej sprawy administracyjnej, jak i do załatwiania danej kategorii spraw, z tym jednak zastrzeżeniem, że oba te przedmioty upoważnienia musiały korelować z zakresem spraw, właściwym dla danego wydziału. Kierownikami odpowiednich wydziałów, tj. podmiotami, którym można było przekazać odnośne uprawnienia orzecznicze, były osoby powoływane w trybie określonym w § 22 przedmiotowej instrukcji⁵³, kierujące pracami wydziału, właściwego rzeczowo dla danej kategorii spraw według przepisów uchwalonych przez Radę Ministrów na podstawie art. 20 u.t.o.j.w.p.⁵⁴.

Postanowienia § 24 omawianej tu instrukcji nr 2 (od sierpnia 1951 r. zawarte w jej § 23⁵⁵), regulując jednoznacznie instytucję pełnomocnictwa

⁵¹ § 11 zd. 1.

⁵² § 11 zd. 2. Dokładną liczbę członków prezydiów rad narodowych określała uchwała nr 846 Rady Ministrów z 11.12.1954 r. w sprawie składu prezydiów wojewódzkich, powiatowych, miejskich i dzielnicowych rad narodowych oraz rad narodowych osiedli (M.P. z 1954 r. Nr 118, poz. 1665), wydana na podstawie art. 13 ust. 3 u.t.o.j.w.p.

⁵³ § 22: „1. Powoływanie i odwoływanie kierowników i zastępców kierowników wydziałów prezydium wojewódzkiej rady narodowej oraz rady narodowej m.st. Warszawy i m. Łodzi następuje w drodze uchwały prezydium za zgodą właściwej władzy naczelnej. 2. Powoływanie i odwoływanie kierowników i zastępców kierowników wydziałów prezydiów innych rad narodowych oraz referatów prezydiów gminnych rad narodowych następuje w drodze uchwały prezydium za zgodą prezydium wojewódzkiej rady narodowej, po zasięgnięciu opinii kierownika odpowiedniego wydziału prezydium wojewódzkiej rady narodowej. Prezydium wojewódzkiej rady narodowej udziela zgody na powołanie i odwołanie kierowników i zastępców kierowników wydziałów (referatów) wojskowych w porozumieniu z właściwym dowódcą okręgu wojskowego”.

⁵⁴ Zob. uchwała Rady Ministrów z 10.06.1950 r. – Instrukcja nr 8 w sprawie organizacji wewnętrznej i etatów wydziałów prezydiów rad narodowych (M.P. z 1950 r. Nr A-70, poz. 814).

⁵⁵ Rok po wydaniu uchwały zmieniono pierwotnie przyjętą w niej numerację, w wyniku czego nienaruszoną treść dotychczasowego § 24 otrzymał § 23. Zmiana ta nastąpiła na mocy § 1 pkt 3 uchwały Rady Ministrów nr 398 z 26.05.1951 r. (M.P. z 1951 r. Nr A-72, poz. 930) i weszła w życie 17 sierpnia 1951 r.

administracyjnego, prezentowały – w porównaniu z wcześniejszym stanem prawnym – nową jakość normatywną. Jednakże normy wyrażone w tym paragrafie, łączyło z poprzednimi unormowaniami dekoncentracji wewnętrznej ulokowanie ich w przepisach aktu wykonawczego, a nie w ustawie lub akcie równym ustawie⁵⁶. Niemniej jednak, normy początkowo zakodowane w § 24 instrukcji nr 2 zachowały moc obowiązującą do 1958 r., kiedy to – w wyniku reformy organizacyjnej administracji – wydziały stały się terenowymi organami administracji państwowej i tym samym ich kierownicy przestali potrzebować stosownego pełnomocnictwa administracyjnego, aby móc wydać w danej sprawie decyzję administracyjną⁵⁷.

2.2. Stan od reformy z lat 1972–1975

Jednym z istotnych elementów reformy administracji przeprowadzonej w latach 1972–1975⁵⁸ było zastąpienie wydziałów jako terenowych organów administracji państwowej – organami monokratycznymi⁵⁹. Względy funkcjonalne wymusiły w związku z tym przyznanie nowo utworzonym organom stosownych uprawnień, umożliwiających powierzanie podporządkowanym im podmiotom załatwianie spraw i wydawanie w ich imieniu decyzji administracyjnych⁶⁰. W związku z tym, w tekście jednolitym ustawy o radach narodowych, obowiązującym od 27 listopada 1973 r.⁶¹, pierwszy raz w historii polskiego systemu

⁵⁶ Zob. art. 32 pkt 8 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232).

⁵⁷ Zob. art. 9 oraz art. 59–62 ustawy z 25.01.1958 r. o radach narodowych (Dz.U. Nr 5, poz. 16).

⁵⁸ O motywach i okolicznościach reform administracji z lat 1972–1975 – zob. np. A. Machnikowska, *O funkcjonowaniu administracji w PRL uwag kilka*, SAT 2012/3, s. 93–95 oraz K. Miroszewski, *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej – likwidacja i próby odrodzenia* [w:] *Administracja państwowa i samorząd w Polsce w ujęciu historyczno-prawnym. Wybrane zagadnienia*, red. E. Mreńca, P.B. Zientarski, B. Czwojdrak, Warszawa 2018, s. 160–161.

⁵⁹ Zob. Ł. Małota, *Samorząd terytorialny w Polsce od okresu międzywojennego do czasów współczesnych*, Łódź 2020, s. 72. Zgodnie z art. 49 u.r.n.: „1. Terenowymi organami administracji państwowej są: 1) wojewoda – w województwie, 2) prezydent miasta – w mieście liczącym powyżej 100 tys. mieszkańców oraz w mieście będącym siedzibą wojewódzkiej rady narodowej, 3) naczelnik miasta – w innym mieście liczącym do 100 tys. mieszkańców, 4) naczelnik powiatu – w powiecie, 5) naczelnik dzielnicy – w dzielnicy miasta, 6) naczelnik gminy – w gminie. 2. Prezes Rady Ministrów może ustalić inne miasta, w których terenowym organem administracji państwowej będzie prezydent miasta. 3. Terenowe organy administracji państwowej w zakresie wykonywania zadań rad narodowych działają jako ich organy wykonawcze i zarządzające”.

⁶⁰ Zob. H. Jachowicz, *Upoważnienia do podejmowania decyzji*, „Rada Narodowa – Gospodarka – Administracja” 1979/18, s. 43, a także powołujących się na tę Autorkę – C. Martysz [w:] G. Łaszczycza, A. Matan, C. Martysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104–269*, Warszawa 2010, s. 551 oraz K. Flaga-Gieruszyńska, T. Aniułowicz, *Podmioty administracji i ich wierzitelności w postępowaniu upadłościowym*, ZNUS 2010/584, s. 125.

⁶¹ T.j. Dz.U. z 1973 r. Nr 47, poz. 277.

prawnego znalazł się przepis, regulujący z poziomu ustawowego udzielanie pełnomocnictw administracyjnych.

Zgodnie z art. 66 ust. 3 u.r.n. „województwie, prezydenci miast oraz naczelnicy powiatów, miast i dzielnic [mogli] upoważnić kierowników i innych pracowników wydziałów podległych im urzędów do załatwiania określonych spraw w ich imieniu, w tym również do wydawania decyzji administracyjnych”. Przepis ten – uwzględniając dostosowanie upoważniającego organu do nowej rzeczywistości – był w znacznym stopniu zbliżony swą treścią do § 24 (od 1951 r. § 23) instrukcji nr 2 z 1950 r.⁶² W zestawieniu z nim rozszerzał jednak katalog podmiotów, którym organ mógł udzielić pełnomocnictwa administracyjnego o pracowników wydziałów innych niż ich kierownicy. Ponadto w art. 66 ust. 4 u.r.n. ustawodawca dopuścił także dekoncentrację zewnętrzną kompetencji do załatwiania spraw administracyjnych. Bowiern na podstawie tego przepisu „Prezes Rady Ministrów [mógł] w drodze rozporządzenia określić rodzaje spraw z zakresu administracji państwowej, które z upoważnienia wojewodów, prezydentów miast, naczelników powiatów, miast i dzielnic [mogli] załatwiać kierownicy terenowych zjednoczeń, przedsiębiorstw, zakładów i instytucji”, a zatem kierownicy jednostek nienależących do aparatu organizacyjnego domyślnie właściwego organu, w wyniku czego kompetencja niejako „opuszczała” ów organ.

Na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 2 u.r.n. Rada Ministrów wydała rozporządzenie⁶³, obowiązujące od 9 grudnia 1973 r., w którym rozwinęła kwestię pełnomocnictw administracyjnych w odniesieniu do terenowych organów administracji państwowej. Na mocy § 3 ust. 2 tegoż aktu „właściwy terenowy organ administracji państwowej [mógł] upoważnić pracowników podległego mu urzędu do załatwiania określonych spraw w jego imieniu, w tym również do wydawania decyzji administracyjnych”. Przepis ten nie traktował więc w ogóle o kierownikach i pracownikach wydziałów podległych organowi urzędów, lecz po prostu – o pracownikach podległego mu urzędu. Jednocześnie Rada Ministrów zobowiązała terenowe organy administracji państwowej do ustalania statutów organizacyjnych podległych im urzędów⁶⁴, które to statuty powinny zawierać w szczególności: „1) wykaz wydziałów wchodzących w skład urzędu i ich organizację wewnętrzną, 2) zakres czynności wydziałów, 3) zakres upoważnień udzielanych kierownikom i innym pracownikom wydziałów przez terenowe organy

⁶² M.P. Nr A-57, poz. 654 ze zm.

⁶³ Rozporządzenie Rady Ministrów z 23.11.1973 r. w sprawie zasad organizacji urzędów terenowych organów administracji państwowej (Dz.U. Nr 47, poz. 280).

⁶⁴ § 13 ust. 1.

administracji państwowej do załatwiania w imieniu tych organów określonych spraw, w tym również do wydawania decyzji administracyjnych⁶⁵. Można zatem zdiagnozować niekonsekwencję Rady Ministrów w stanowieniu najpierw o wszystkich pracownikach urzędu podległego organowi⁶⁶, a następnie, w przytoczonej treści § 13 ust. 2 tego samego rozporządzenia – o kierownikach i innych pracownikach wydziałów podległych organowi urzędów. Ponadto, fakt powtórzenia (jak wykazano – nie do końca wiernego) w tekście rozporządzenia (będącego aktem wykonawczym) przepisu ustawy, rodzi wątpliwości co do tego, który z tych przepisów (względnie oba) powinny być uważane za podstawę prawną pełnomocnictw administracyjnych udzielanych w okresie obowiązywania obu tych aktów prawnych przez terenowe organy administracji państwowej odpowiednim urzędnikom⁶⁷. Z tego względu, należy ocenić krytycznie poruszenie problematyki przedmiotowego zagadnienia w § 3 ust. 2 owego rozporządzenia z 1973 r., a w każdym razie – poruszenia jej w taki sposób, w jaki to uczyniono⁶⁸.

Wydając w 1973 r. rozporządzenie w sprawie zasad organizacji urzędów terenowych organów administracji państwowej⁶⁹, Rada Ministrów dokonała – niejako przy okazji – zmiany treści § 11 ust. 3 rozporządzenia z 30 listopada 1972 r. w sprawie zakresu działania naczelnika gminy, organizacji i zadań urzędu gminy oraz niektórych spraw pracowniczych⁷⁰. Pierwotnie⁷¹ przepis ten stano-

⁶⁵ § 13 ust. 2.

⁶⁶ Można przy tym zastanawiać się, czy stosując tak szerokie znaczeniowo określenie, Rada Ministrów miała wolę objąć dyspozycją § 3 ust. 2 także, np. personel sprzątający, zatrudniony w urzędzie.

⁶⁷ Ze względu na regułę kolizyjną *lex superior derogat legi inferiori*, powinno się przyznać prymat normie wynikającej z przepisu ustawy, a zatem podstawę udzielania pełnomocnictw administracyjnych podczas koegzystencji w systemie prawnym art. 66 ust. 3 u.r.n. i § 3 ust. 2 przedmiotowego rozporządzenia stanowił pierwszy z tych przepisów i to w nim ustalono wiążący zakres podmiotowy upoważnień. *Notabene*, współcześnie sądy administracyjne, odnosząc się do kwestii umocowania danego pracownika urzędu do wydawania w tamtym czasie decyzji administracyjnych, upatrują podstawy prawnej owego umocowania w art. 66 ust. 3 u.r.n., nie wspominając przy tym w ogóle o przepisie rozporządzenia – zob. np. wyrok NSA z 29.09.2017 r., I OSK 2942/15, LEX nr 2463207.

⁶⁸ Warto przy tym zauważyć, że rozporządzenie to regulowało także praktykę dekoncentracji zewnętrznej, jednakże w zakresie niepokrywającym się z normą sformułowaną w art. 66 ust. 4 u.r.n. Na podstawie § 10 ust. 3, „w wypadkach szczególnie uzasadnionych warunkami lokalnymi wojewoda [mógł] upoważnić naczelnika określonego powiatu do powierzenia – w porozumieniu z naczelnikiem innego powiatu na terenie tego samego województwa – pracownikom podległego mu urzędu prowadzenia spraw z zakresu działania tego naczelnika, w tym również z jego upoważnienia – do wydawania decyzji administracyjnych”. W dodatku w ust. 4 tegoż paragrafu dopowiadano, iż „przepis ust. 3 stosuje się odpowiednio do prezydenta miasta i naczelników dzielnic w tym mieście”. Przewidziano zatem możliwość upoważnienia przez piastuna jednego (domyślnie właściwego) organu pracowników innego organu.

⁶⁹ Dz.U. Nr 47, poz. 280.

⁷⁰ Dz.U. Nr 49, poz. 315.

⁷¹ Tzn. od chwili wejścia w życie, co nastąpiło 1 stycznia 1973 r.

wił, że „naczelnik gminy może upoważnić sekretarza biura i kierownika gminnej służby rolnej do wydawania decyzji w określonych sprawach”⁷². Po wspomnianej zmianie, od 9 grudnia 1973 r. brzmiał on: „naczelnik gminy może upoważnić pracowników urzędu gminy do załatwiania w jego imieniu określonych spraw, w tym również do wydawania decyzji administracyjnych”⁷³. Rada Ministrów upodobniła zatem tę regulację do ogłaszanej równolegle treści § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zasad organizacji urzędów terenowych organów administracji państwowej, jednoznacznie rozszerzając zbiór podmiotów, którym naczelnik gminy mógł udzielić pełnomocnictwa administracyjnego⁷⁴.

Likwidacja powiatów przeprowadzona w 1975 r.⁷⁵ wpłynęła na treść art. 66 ust. 3 u.r.n. i przepisów powyższych rozporządzeń w zakresie przedmiotowego zagadnienia. Od 1 czerwca 1975 r. art. 66 ust. 2 ustawy o radach narodowych⁷⁶ stanowił, że „wojewodowie, prezydenci miast oraz naczelnicy miast i dzielnic mogą upoważnić kierowników i innych pracowników podległych im urzędów, a naczelnicy gmin – pracowników urzędów gmin do załatwiania określonych spraw w ich imieniu, w tym również do wydawania decyzji administracyjnych”. Ustawodawca zatem – obok modyfikacji katalogu organów, mogących korzystać z normowanego uprawnienia – niejako implementował na grunt ustawy dotychczasową treść § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zasad organizacji urzędów terenowych organów administracji państwowej⁷⁷ w zakresie określenia kręgu podmiotów, które mogły zostać upoważnione, niwelując tym samym wcześniejszą dysharmonię występującą w obu aktach. Ponadto przepisy nowo wydanego rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad organizacji urzędów terenowych organów administracji państwowej⁷⁸ nie powielały już (choćby i nieudolnie) regulacji ustawowej. Oprócz tego, § 13 ust. 3 tegoż aktu⁷⁹ dopuszczał, żeby „tereno-

⁷² Na temat gmin i ich naczelników w tym okresie – zob. np. Ł. Małota, *Samorząd...*, s. 71.

⁷³ § 15, Dz.U. Nr 47, poz. 280.

⁷⁴ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 9.11.2012 r., I SA/Wa 1301/12, LEX nr 1248045.

⁷⁵ Zob. art. 1 ustawy z 28.05.1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. Nr 16, poz. 91).

⁷⁶ T.j. Dz.U. z 1973 r. Nr 47, poz. 277 ze zm. Od 25 lipca 1975 r. treść art. 66 ust. 2 była ujęta w niniejszej ustawie (t.j. Dz.U. z 1975 r. Nr 26, poz. 139) w ramach art. 61 ust. 2.

⁷⁷ Dz.U. Nr 47, poz. 280.

⁷⁸ Dz.U. Nr 17, poz. 93.

⁷⁹ Pełna treść § 13: „1. Terenowe organy administracji państwowej ustalają statuty organizacyjne podległych im urzędów. 2. Statut organizacyjny powinien w szczególności zawierać: 1) wykaz wydziałów wchodzących w skład urzędu i ich organizację wewnętrzną, 2) zakres czynności wydziałów, 3) zakres spraw, które poza zastrzeżeniami przez terenowy organ administracji państwowej do własnej aprobaty będą załatwiane z upoważnienia tego organu przez dyrektorów (kierowników) wydziałów. 3. Terenowy organ administracji państwowej może poza statutem upoważnić innych pracowników wydziałów do załatwiania określonych spraw w jego imieniu, w tym również do wydawania decyzji administracyjnych”.

wy organ administracji państwowej [mógł] poza statutem upoważnić innych pracowników wydziałów do załatwiania określonych spraw w jego imieniu, w tym również do wydawania decyzji administracyjnych”, podczas gdy w poprzednim stanie prawnym nie przewidywano takiej możliwości. Rozporządzenie to obowiązywało do 30 czerwca 1979 r., kiedy to zostało derogowane na podstawie § 14 ust. 1 pkt 2 kolejnego rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad organizacji urzędów terenowych organów administracji państwowej⁸⁰, jednakże wydane wcześniej upoważnienia (pełnomocnictwa administracyjne) zachowały moc do 31 grudnia 1979 r.⁸¹. *Novum* w tekście tego aktu – w zestawieniu z poprzednio obowiązującym rozporządzeniem – było m.in. wymaganie wniosku dyrektora (kierownika) wydziału (referatu) lub sekretarza urzędu do tego, aby organ mógł pozaregulaminowo (we wcześniejszym stanie – pozastatutowo) upoważnić innych pracowników podległego mu urzędu do załatwiania określonych spraw w jego imieniu, w tym również do wydawania decyzji administracyjnych⁸². Zarówno postanowienia ustawy o radach narodowych, jak i powyższego rozporządzenia z 1979 r., dotyczące pełnomocnictw administracyjnych pozostały w obrocie prawnym do 16 czerwca 1984 r.⁸³.

Dnia 1 lipca 1984 r. weszła w życie ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego⁸⁴. Ze względu na przyjętą w niej multiplikację liczby organów⁸⁵, możliwość udzielania pełnomocnictw administracyjnych przewidziano

⁸⁰ Dz.U. Nr 14, poz. 92.

⁸¹ § 14 ust. 2: „upoważnienia udzielone na podstawie § 10 rozporządzenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, przez terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego pracownikom urzędów podległych innym terenowym organom administracji państwowej stopnia podstawowego do załatwiania spraw ze swego zakresu działania, w tym do wydawania decyzji administracyjnych – zachowują moc do dnia 31 grudnia 1979 r., a upoważnienia dotyczące egzekucji administracyjnej – do czasu odrębnego uregulowania prawnego”.

⁸² § 12 ust. 3. Pełna treść § 12: „1. Terenowe organy administracji państwowej ustalają regulaminy organizacyjne podległych sobie urzędów. 2. Regulamin organizacyjny powinien określać: 1) postanowienia wstępne obejmujące: a) zasady kierowania pracą urzędu, b) podział zagadnień oraz nadzoru nad wydziałami (referatami) pomiędzy wojewodą (prezydentem, naczelnikiem) a jego zastępcami, c) zakres spraw zastrzeżonych do bezpośredniej aprobaty wojewody, prezydenta, naczelnika i ich zastępców, dotyczących w szczególności wydawania przepisów prawnych powszechnie obowiązujących, 2) organizację urzędu, w tym: a) strukturę urzędu (wydziałowa – bezwydziałowa), b) podział urzędu na wydziały (referaty), c) podział wydziałów na oddziały, 3) zakres czynności wydziałów (referatów), w tym: a) czynności wspólne dla wydziałów (referatów), b) czynności dla poszczególnych wydziałów (referatów), 4) rodzaje spraw, które z upoważnienia terenowego organu administracji państwowej będą załatwiane przez dyrektorów (kierowników) wydziałów (referatów) i ich zastępców oraz sekretarzy urzędów. 3. Terenowy organ administracji państwowej, na wniosek dyrektora (kierownika) wydziału (referatu) lub sekretarza urzędu, może poza regulaminem organizacyjnym upoważnić innych pracowników podległego mu urzędu do załatwiania określonych spraw w jego imieniu, w tym również do wydawania decyzji administracyjnych”.

⁸³ Zob. art. 187 u.s.r.n.s.t.

⁸⁴ Dz.U. Nr 41, poz. 185 ze zm.

⁸⁵ Zob. art. 124–141 u.s.r.n.s.t.

jedynie dla prezydentów miast i naczelników⁸⁶. Zgodnie z art. 137 ust. 4 u.s.r.n.s.t. – organy te mogły upoważniać pracowników podległego im urzędu do załatwiania określonych spraw w ich imieniu, w tym również do wydawania decyzji administracyjnych. Przepis ten nie dywersyfikował kategorii pracowników, którym można było udzielić takiego upoważnienia. Dyskusyjne mogło być natomiast to, czy zakres przedmiotowy wynikającej z tej jednostki normy obejmował jedynie konkretne („określone”) sprawy, czy też organ mógł upoważnić pracowników do załatwiania spraw danego rodzaju. W praktyce jednak – zdaje się, że bez większych wątpliwości – zwykło się przyjmować drugie (szersze) stanowisko⁸⁷. Ponadto, choć wymóg taki nie wynikał wprost z treści art. 137 ust. 4 u.s.r.n.s.t. ani żadnego aktu wykonawczego do ustawy, to dla potrzeb ewentualnej weryfikacji faktu udzielenia pełnomocnictwa administracyjnego, konieczne było wyrażenie go w formie pisemnej (bez względu na to czy w ramach indywidualnego pisma, czy też statutu albo regulaminu organizacyjnego)⁸⁸. Od 29 lipca 1988 r. treść art. 137 ust. 4 u.s.r.n.s.t. przejął art. 135 ust. 3 tejże ustawy⁸⁹ i w nienaruszonym stanie dotychczasowa norma obowiązywała do momentu uchylecia całego aktu, co nastąpiło wraz z wejściem w życie ustawy o samorządzie terytorialnym w dniu 27 maja 1990 r.⁹⁰.

Trzeba zauważyć, że lata 1972–1990 cechowała większa dynamika zmian w zakresie regulacji udzielania pełnomocnictw administracyjnych niż relatywnie stabilne pod tym względem, wcześniejsze niemal trzy dekady bytu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Podczas, gdy na przestrzeni lat 1950–1971 obowiązywał tylko jeden przepis (o różnej numeracji), który regulował udzielanie pełnomocnictw administracyjnych (dokładnie od 1950 do 1958 r.), to w latach 1972–1990 istniały dwa odnośne przepisy wyrażone w ustawach ustrojowych (również w obu tych przypadkach o zmiennej numeracji) i cztery w aktach podustawowych (rozporządzeniach). Można zatem, w oparciu o te stwierdzenia postawić tezę, iż w omawianym tu okresie organy prawodawcze dostrzegły potrzebę stworzenia warunków normatywnych do dekoncentracji wewnętrznej uprawnień

⁸⁶ W przypadku tych ostatnich – stosownie do treści art. 137 ust. 4 w zw. z ust. 3 u.s.r.n.s.t. – owo uprawnienie przysługiwało im wyłącznie wówczas, gdy wykonywali kompetencje terenowego organu administracji państwowej o właściwości szczególnej – zob. wyrok NSA w Warszawie z 17.01.1986 r., II SA 1989/85, ONSA 1986/1, poz. 5.

⁸⁷ Zob. wyrok NSA z 4.11.2015 r., I OSK 647/14, LEX nr 2158053.

⁸⁸ Zob. wyrok NSA z 4.11.2015 r., I OSK 647/14, LEX nr 2158053.

⁸⁹ T.j. Dz.U. z 1988 r. Nr 26, poz. 183.

⁹⁰ Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm. Derogacja dokonana się na mocy art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z 10.05.1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.).

orzeczniczych organów administracji państwowej i jednocześnie, spośród różnorodnych metod dokonywania teźże dekoncentracji, wypracowanych w II RP i pierwszych dekadach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, wybrały pełnomocnictwo administracyjne, doskonaląc tę instytucję na gruncie administracyjnego prawa ustrojowego aż do przełomowego w jej dziejach roku 1987.

2.3. Geneza art. 268a k.p.a.

Rok 1987 w kontekście prawnej regulacji udzielania pełnomocnictw administracyjnych można śmiało uznać za rewolucyjny dla polskiego systemu prawnego. Wtedy to bowiem, na podstawie art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 października 1987 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego⁹¹, do Kodeksu postępowania administracyjnego został dodany art. 268a. Przepis ten w chwili ogłoszenia stanowił, iż „organ administracji państwowej może w formie pisemnej upoważniać pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń”. Po raz pierwszy w dziejach polskiego prawodawstwa doszło zatem do sytuacji, w której regulację możliwości udzielania pełnomocnictw administracyjnych zawarto w ustawie pomyślanej jako zbiór przepisów przede wszystkim procesowych, a nie jak dotychczas – w ustawie zawierającej przede wszystkim przepisy o charakterze ustrojowym, względnie akcie wykonawczym do takiej ustawy (również zawierającym praktycznie wyłącznie przepisy prawa ustrojowego).

Wprowadzenie art. 268a k.p.a. projektodawca uzasadniał następująco:

Przedmiotem kolejnej zmiany (art. 268 § 2)⁹² jest umożliwienie terenowym organom administracji państwowej o właściwości szczególnej (dyrektorom lub kierownikom wydziałów) udzielania podległym pracownikom upoważnień do prowadzenia spraw, w tym wydawania decyzji administracyjnych w ich imieniu. W celu skuteczności upoważnienia będzie wymagana forma pisemna. Rozwiązanie to pozwoli na znaczne usprawnienie pracy wydziałów wszędzie tam, gdzie liczba wpływających spraw obiektywnie przewyższa możliwość terminowego i odpowiednio wnikliwego ich rozpatrzenia oraz wydania decyzji przez organ jednoosobowy. Proponowana zmiana ma charakter fakultatywny, stąd zastosowanie upoważnień powinno mieć miejsce w przypadkach uzasadnionych wielością spraw oraz w stosunku do pracowników dających gwarancję rzetelnego i kompetentnego ich rozpatrzenia w imieniu organu administracji.

⁹¹ Dz.U. Nr 33, poz. 186. Na mocy art. 2 teźże ustawy, jej postanowienia weszły w życie z dniem ogłoszenia.

⁹² Pierwotnie treść przyjętego art. 268a k.p.a. miała funkcjonować jako kolejny (drugi) paragraf istniejącego już art. 268 k.p.a., jednakże w toku prac legislacyjnych zdecydowano się ostatecznie na kreację nowego artykułu.

Należy zauważyć, że projektowane rozwiązanie rozszerza na wszystkie organy administracji państwowej instytucje upoważnień przewidzianą w art. 137 ust. 4 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego⁹³.

Z przytoczonego uzasadnienia wynika zatem jednoznacznie, że głównym celem dodania do Kodeksu postępowania administracyjnego art. 268a było santonowanie rygoryzmu ustalonego w 1984 r. postanowieniami ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, w zakresie faktycznego załatwiania spraw administracyjnych w strukturze wewnętrznej danego organu. Bowiem – jak wyłożono w poprzednim podpunkcie niniejszego rozdziału – na gruncie owej ustawy, upoważniać pracowników swoich urzędów do załatwiania spraw administracyjnych i tym samym odciążenia właściwego organu mogli jedynie prezydenci miast i określani naczelnicy. W związku z tą sytuacją, projektodawca zdiagnozował potrzebę rozszerzenia przedmiotowego uprawnienia na rzeszę organów administracji państwowej, dotychczas niemogącą zeń korzystać, wskazując przy tym w uzasadnieniu projektu *expressis verbis* na dyrektorów i kierowników wydziałów, będących terenowymi organami tejże administracji⁹⁴. Jednak jak stwierdził on w czwartym zdaniu powyższego tekstu – załatwianie spraw przez pracowników podległych organowi powinno być postrzegane jako wyjątek od zasady, iż załatwiają je osobiście piastuni organów i powierzane wyłącznie tym pracownikom, którzy dają „gwarancję rzetelnego i kompetentnego ich rozpatrzenia w imieniu organu administracji”.

Na uwagę zasługuje fakt, że projektodawca w przygotowanym uzasadnieniu w ogóle nie odniósł się do okoliczności, iż uchwalenie proponowanej zmiany będzie równoznaczne z zerwaniem z dotychczasową, kilkudziesięcioletnią praktyką legislacyjną, w świetle której regulacja udzielania pełnomocnictw administracyjnych była w praktyce wyłączną materią ustaw ustrojowych (względnie aktów

⁹³ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego wraz z materiałami informacyjnymi: 1) założenia do projektu ustawy o zasadach podejmowania działalności gospodarczej, 2) projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia listy przedsiębiorstw o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, 3) uprawnienia i zadania organu założycielskiego, określone w aktach podstawowych, z których należałoby zrezygnować, Sejm PRL. IX kadencja (1985–1989), druk sejm. nr 224.

⁹⁴ Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, Warszawa 2024, art. 268a, nb 1. Autorzy konstatują, iż „[p]rzepis art. 268a, wprowadzony przez [ustawę z 23.10.1987 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 33, poz. 186)], stanowił jedną z konsekwencji szerokiego zastosowania w terenozej administracji państwowej zasady jednoosobowego kierownictwa. Z przyczyn organizacyjnych należało dopuścić możliwość udzielenia upoważnienia do wykonywania kompetencji organu administracji publicznej przez większą liczbę osób, ażeby nie hamować trybu wydawania aktów administracyjnych i podejmowania niektórych czynności materialno-technicznych”.

wykonawczych o takim charakterze), a nie procesowych. Można przy tym stwierdzić, że skoro wolą projektodawcy było rozszerzenie możliwości upoważniania pracowników tylko na terenowe organy administracji państwowej o właściwości szczególnej (co wynika wprost z tekstu uzasadnienia), to jako nieracjonalne jawi się objęcie przedmiotową regulacją wszystkich organów administracji państwowej, w tym również prezydentów miast i określonych naczelników, dla których – w zaistniałej sytuacji – aż do 26 maja 1990 r.⁹⁵ owo uprawnienie wynikało zarówno z art. 268a k.p.a., jak i art. 137 ust. 4 u.s.r.n.s.t. (od 29 lipca 1988 r. z art. 135 ust. 3 u.s.r.n.s.t.⁹⁶). Tym niemniej, począwszy od wejścia w życie odnośnej ustawy zmieniającej⁹⁷, art. 268a k.p.a. stał się – przynajmniej na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego – domyślną podstawą upoważniania przez organy administracji państwowej podległych im pracowników do załatwiania w ich imieniu indywidualnych spraw administracyjnych. Od tej pory powinno się też zaczynać datować zakończenie dotychczasowego monizmu w zakresie podstaw udzielania pełnomocnictw administracyjnych adresowanych do danego organu (z wyłomem od tej zasady w latach 1973–1975, o czym wyżej). Występująca od zarania art. 268a k.p.a., jego koegzystencja z obowiązującym równolegle art. 137 ust. 4 u.s.r.n.s.t., mogącym nadal – pomimo uchwalenia art. 268a k.p.a. i razem z nim – stanowić podstawę dla upoważnień udzielanych przez odpowiednie organy (prezydentów miast i określonych naczelników) była preludium późniejszej multiplikacji podstaw upoważnień, z których organ musi wybrać właściwą w danym układzie sytuacyjnym, i która to multiplikacja podstaw utrzymuje się po dziś dzień.

⁹⁵ Tj. dopóki obowiązywały postanowienia ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego i istniały takowe organy.

⁹⁶ Zob. uwagi poświęcone art. 137 ust. 4 u.s.r.n.s.t. poczynione w poprzednim podpunkcie niniejszego opracowania.

⁹⁷ Dz.U. Nr 33, poz. 186.

PEŁNOMOCNICTWO ADMINISTRACYJNE W ŚWIETLE KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Jak ustalono w poprzednim rozdziale niniejszego opracowania – w 1987 r. do Kodeksu postępowania administracyjnego dodano nową jednostkę redakcyjną, tj. art. 268a, który od początku swej egzystencji w obrocie prawnym regulował instytucję pełnomocnictwa administracyjnego. Z faktu ulokowania tegoż przepisu w Kodeksie postępowania administracyjnego wynika, iż zakodowane w nim normy znajdują zastosowanie zarówno w ogólnym postępowaniu administracyjnym, jak i w postępowaniach administracyjnych, co do których ustawodawca nie wyłączył *a priori* stosowania przepisów Kodeksu¹ albo konkretnie art. 268a k.p.a., i co do których nie należy stosować przepisów szczególnych, regulujących instytucję pełnomocnictwa administracyjnego choćby w niewielkim stopniu odmiennie od art. 268a k.p.a.^{2,3}. Można na tej podstawie uznać art. 268a k.p.a. za najważniejszą podstawę do udzielania pełnomocnictw administracyjnych, funkcjonującą aktualnie w polskim systemie prawnym. W związku z tym treść tego przepisu, jak też dokonywane w niej na przestrzeni prawie czterdziestu lat zmiany, zasługują na poświęcenie im szczególnej uwagi w ramach stosownej analizy.

¹ Szerzej na temat postępowań wyłączonych i obowiązujących w nich podstaw pełnomocnictw administracyjnych w rozdz. V. pkt 1. niniejszego opracowania.

² Szerzej na temat reguł kolizyjnych, jak też konkretnych przepisów szczególnych w rozdz. V. pkt 2. i 3. niniejszego opracowania.

³ Co do rodzajów postępowań administracyjnych, jak też zakresu obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego – zob. np. B. Adamiak, J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, Legalis 2024, art. 1, nb 30–47; K. Klonowski [w:] *Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2021, s. 26–41 oraz P. Gołaszewski, K. Wąsowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2023, art. 1, nb 9–22.

1. Ewolucja art. 268a k.p.a.

Treść art. 268a k.p.a., która pierwotnie brzmiała: „organ administracji państwowej może w formie pisemnej upoważniać pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń”, została dotychczas zmieniona przez ustawodawcę czterokrotnie.

1.1. I zmiana

Do pierwszej zmiany w treści art. 268a k.p.a doszło w 1998 r., gdy zawarty w owym artykule przymiotnik „państwowej” (odnoszący się do administracji), zastąpiono przymiotnikiem „publicznej”⁴. Zmiana ta była bezpośrednio związana z reformą administracji publicznej z 1998 r., która radykalnie przekształciła ustrój administracji publicznej w III RP oraz *de facto* ukonstytuowała współczesny polski samorząd terytorialny, przesądzając o jego strukturze⁵. Jak bowiem można wyczytać z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej:

[w] ok. 130 jednostkach redakcyjnych tej ustawy [Kodeksu postępowania administracyjnego] proponuje się zastąpić zwrot «organ administracji państwowej» zwrotem «organ administracji publicznej». Jest to podyktowane zmianą proporcji pomiędzy stosującymi ten kodeks organami. W przytłaczającej większości będą to organy samorządu terytorialnego i w celu zachowania adekwatności stosowanej terminologii należy odstąpić od nazywania ich organami administracji państwowej⁶.

Trzeba jednak zwrócić uwagę na fakt, iż równolegle ustawodawca wprowadził do uchwalanych ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa przepisy szczególne, regulujące udzielanie pełnomocnictw administracyjnych⁷, oraz że odnośny przepis istniał już na gruncie ustawy o samorządzie

⁴ Nastąpiło to na mocy art. 2 pkt 5 ustawy z 29.12.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126). Zgodnie z art. 38 tej ustawy, jej przepisy – w tym art. 2 pkt 5 – weszły w życie z dniem 1 stycznia 1999 r.

⁵ Na temat historii owej reformy, okoliczności jej przeprowadzenia oraz idei jakie jej przyświecały – zob. np. Ł. Małota, *Samorząd terytorialny w Polsce od okresu międzywojennego do czasów współczesnych*, Łódź 2020, s. 79–102; M. Kulesza, *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990–2000)*, SI 2000/38, s. 79–86 oraz M. Pijewski, *Założenia reformy administracji publicznej z 1998 roku ze szczególnym uwzględnieniem województwa samorządowego*, PPP 2012/5, s. 94–108 wraz z przytoczoną przez tego Autora literaturą.

⁶ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, III kadencja, druk sejm. nr 678.

⁷ Zob. art. 38 ust. 2 u.s.p. oraz art. 46 ust. 2 u.s.w.

gminnym (przed reformą jako ustawa o samorządzie terytorialnym)⁸. W związku z tym w dalszych częściach niniejszej pracy zostanie poddany stosownej analizie zakres ewentualnego stosowania art. 268a k.p.a. przez organy jednostek samorządu terytorialnego, jak też ustalenie desygnatów pojęcia „organy administracji publicznej” przyjętego m.in. w przedmiotowym przepisie Kodeksu⁹.

1.2. II zmiana

Drugi raz art. 268a k.p.a. został zmieniony w 2015 r. na mocy art. 3 ustawy o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw¹⁰. Uzyskał on wówczas następujące brzmienie: „organ administracji publicznej może upoważniać, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń”. Zmiana ta dotyczyła więc określenia zbioru podmiotów, którym można udzielić pełnomocnictwa administracyjnego i polegała na zastąpieniu dotychczasowych „pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej” wyrażeniem „pracowników obsługujących ten organ”¹¹. Projektodawca uzasadnił propozycję jej dokonania następująco:

W art. 3 projektu zaprojektowano zmianę ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, która po zmianie ustawy o urzędach i izbach skarbowych umożliwi naczelnikowi urzędu skarbowego upoważnianie pracowników urzędu skarbowego obsługującego ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń¹².

Z przytoczonego uzasadnienia projektu wynika jednoznacznie, iż zmiana przepisu kodeksowego została zaplanowana wyłącznie pod kątem efektywności pracy naczelnika urzędu skarbowego, bez refleksji, iż wpłynie ona na funkcjonowanie wszystkich organów administracji publicznej, które mogą skorzystać z przewidzianego w niej uprawnienia. Zasadne jest zatem postawienie pytania, dlaczego projektodawca, kierując się taką, a nie inną intencją, nie wysunął

⁸ Zob. art. 39 ust. 2 u.s.g.

⁹ Zob. rozdz. IV. pkt 2. oraz rozdz. V. pkt 2. niniejszego opracowania.

¹⁰ Dz.U. z 2015 r. poz. 211. Zgodnie z art. 44 tej ustawy – weszła ona w życie z dniem 1 kwietnia 2015 r.

¹¹ Dokładne omówienie desygnatów pojęć „pracownicy kierowanej jednostki organizacyjnej” i „pracownicy obsługujący organ” w pkt 3. niniejszego rozdziału.

¹² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw, VII kadencja, druk sejm. nr 2739.

propozycji uchwalenia przepisu szczególnego względem art. 268a k.p.a., zamiast dokonywać modyfikacji instytucji kodeksowej.

Opinię jednoznacznie krytyczną zarówno w odniesieniu do proponowanej treści art. 268a k.p.a., jak i sposobu, w jaki miałby on zostać wprowadzony do obrotu prawnego, przedstawiła Krajowa Rada Sądownictwa. Pomimo zignorowania stanowiska tej instytucji w toku dalszych prac legislacyjnych, wspomniana opinia zasługuje na przytoczenie i rozważenie zasadności podniesionych w niej zarzutów.

Drugim problemem związanym z projektowaną nowelizacją ustawy o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw, jest propozycja zmiany art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.). Przepis ten otrzymałby brzmienie: «Organ administracji publicznej może w formie pisemnej upoważniać pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń».

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa projektowana zmiana budzi istotne wątpliwości z następujących powodów.

Po pierwsze projektowany przepis stanowi podstawę do upoważniania do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej «pracowników obsługujących... organ». Użycie takiego (nieostrego) określenia pozwoliłoby w przyszłości powierzyć prawo do wydawania decyzji administracyjnych, a więc prawo do wykonywania kompetencji organu, bliżej nieokreślonej grupie osób, których relację z organem można by zaliczyć do szeroko rozumianej sfery «obsługi». Ponadto w sytuacji przekształcenia izby i podległych urzędów skarbowych w jedną jednostkę budżetową, gdzie pracodawcą osób zatrudnionych w urzędzie będzie izba skarbową, powierzenie załatwiania spraw administracyjnych w imieniu organów pierwszej i drugiej instancji «pracownikom obsługującym organ» będzie niewątpliwie źródłem wielu wątpliwości i problemów.

Po drugie, zmiana Kodeksu postępowania administracyjnego w przedstawionym zakresie spowoduje, że podniesione problemy będą dotyczyły wszystkich spraw, do których stosuje się przepisy kodeksu. Między innymi ta okoliczność, a przede wszystkim ranga i sposób tworzenia kodeksu w ogóle, wyraźnie sprzeciwiają się doraźnym zmianom takich aktów, niejako «przy okazji» nowelizowania różnych ustaw szczególnych¹³.

Ustalenie wpływu omawianej w tym miejscu zmiany na praktykę udzielania pełnomocnictw administracyjnych będzie stanowić przedmiot analizy w dalszej części pracy, niemniej jednak należy zgodzić się z uwagą Krajowej Rady Sądownictwa, co do co najmniej dyskusyjnej zgodności z techniką legislacyjną proponowanej zmiany i w konsekwencji – wątpliwości, co do czynienia przezeń zadość, wynikającej z istoty demokratycznego państwa prawnego zasadzie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, w sytuacji, gdy

¹³ Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z 17.10.2014 r. w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw, VII kadencja, druk sejm. nr 2739.

istotną dla obrotu prawnego zmianę wprowadza się „przy okazji” nowelizacji ustaw, które *per se* niekoniecznie nasuwałyby skojarzenia z reformowaniem procedury administracyjnej.

Na marginesie można jeszcze poczynić spostrzeżenie dotyczące niuanse w stylu językowym, występującym w pierwotnie zaproponowanym brzmieniu art. 268a k.p.a. i tym jaki faktycznie został przyjęty w wyniku omawianej zmiany. Bowiem, choć początkowo w projekcie ustawy słowa ułożono w kolejności: „może w formie pisemnej upoważniać”, a zatem – tak jak dotychczas, to w toku prac zostały one przedstawione w następujący sposób: „może upoważniać, w formie pisemnej”¹⁴. Ostatecznie przyjęto drugi z powyższych wariantów i w takim stanie z dalszymi, „merytorycznymi” zmianami treści, układ stylistyczny przepisu przetrwał do dnia dzisiejszego, nie wpływając jednak na jego zawartość normatywną.

1.3. III zmiana

Po raz kolejny ustawodawca zdecydował się zmodyfikować treść art. 268a k.p.a. w 2017 r., kiedy to umieszczone *in fine* przepisu sformułowanie „i zaświadczeń”, wieńczące egzemplifikację form załatwienia sprawy, zastąpił bardziej rozbudowanym – „zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań z oryginałem”. Zmiana ta została wprowadzona na mocy art. 1 pkt 46 ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw¹⁵, będącej owocem długich prac nad nowelizacją procedury administracyjnej¹⁶. Z uzasadnienia projektu tej ustawy wynika, że omawiana tu zmiana w treści art. 268a k.p.a. została – przynajmniej w przeświadczeniu projektodawcy – zdeterminowana dużo bardziej zakrojonymi zmianami, poczynionymi w art. 76a k.p.a. Wypada zatem przytoczyć odnośny fragment tegoż uzasadnienia:

W art. 76a § 2 k.p.a. proponuje się zmianę polegającą na umożliwieniu poświadczania za zgodność z oryginałem okazanego przez stronę dokumentu przez upoważnionego pracownika organu administracji prowadzącego postępowanie.

¹⁴ Zob. sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw, VII kadencja, druk sejm. nr 2895.

¹⁵ Dz.U. poz. 935. Na mocy art. 18, ustawa ta weszła w życie z dniem 1 czerwca 2017 r.

¹⁶ Szerzej na temat samej nowelizacji – zob. J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2017/8, s. 3–24.

Upoważniony pracownik organu administracji powinien poświadczyć zgodność z oryginałem odpisu dokumentu na żądanie strony. Przepis określa elementy poświadczenia zgodności odpisu z oryginałem, którymi są: podpis pracownika oraz data i oznaczenie miejsca sporządzenia poświadczenia. Na żądanie strony, w poświadczeniu należy również wskazać godzinę sporządzenia poświadczenia. Jeżeli dokument zawiera cechy szczególne (dopiski, poprawki lub uszkodzenia), należy stwierdzić to w poświadczeniu. Stosowną zmianę wprowadzono w związku z tym w art. 268a k.p.a. dotyczącym upoważnień. Dzięki temu rozwiązaniu strona nie będzie narażona na dodatkowe koszty uzyskania urzędowo poświadczonych odpisów, odpisów lub wypisów aktów notarialnych i tym podobnych dokumentów, które mogą być potrzebne w postępowaniu administracyjnym¹⁷.

Rozwijając myśl projektodawcy wyrażoną w przedostatnim zdaniu przytoczonego fragmentu, należy stwierdzić, iż modyfikując art. 268a k.p.a. ustawodawca zapobiegł – niejako „na przedpolu” – ewentualnym wątpliwościom, czy do upoważniania pracownika do poświadczania za zgodność odpisów dokumentów powinno się stosować wymogi określone w art. 268a k.p.a., czy też uznać czynność poświadczania za niezłaatwiająca sprawy i tym samym niewymagającą – przy upoważnianiu do jej dokonania – dochowywania reżimu przewidzianego w tym przepisie¹⁸. W rezultacie ustawodawca przesądził, że poświadczanie za zgodność odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań z oryginałem będzie *a limine* uważane za jeden ze sposobów załatwienia sprawy, a pracownik organu, do którego zadań należy wydawanie takich poświadczeń musi legitymować się upoważnieniem czyniącym zadość wymaganiom stawianym pełnomocnictwom administracyjnym przez art. 268a k.p.a.

1.4. IV zmiana

Ostatnia zmiana treści art. 268a k.p.a miała miejsce w 2021 r., kiedy to – dokładnie 5 października – weszły w życie postanowienia ustawy o doręczeniach elektronicznych, zmieniające m.in. przedmiotowy przepis¹⁹. Wówczas to pierwotne określenie „w formie pisemnej” zastąpiono „na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej”²⁰. Zmiana ta była implikowana zmieniającą równoległe treścią art. 14 k.p.a., określającą domyślną formę prowadzenia i załatwiania spraw²¹ i umożliwiła zachowanie spójności pomiędzy poszczególnymi

¹⁷ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejm. nr 1183.

¹⁸ Szerzej na temat pojęcia załatwiania sprawy w pkt 4.3. niniejszego rozdziału.

¹⁹ Art. 61 pkt 36 i art. 166, Dz.U. poz. 2320 ze zm.

²⁰ Art. 61 pkt 36, Dz.U. poz. 2320 ze zm.

²¹ Szerzej na temat postaci pisma w świetle art. 14 k.p.a. po wspomnianej zmianie w pkt 5. niniejszego rozdziału.

unormowaniami Kodeksu postępowania administracyjnego. Od tamtej pory art. 268a k.p.a. obowiązuje w następującym brzmieniu: „organ administracji publicznej może upoważniać, na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań z oryginałem”.

2. Organ administracji publicznej

Od 1 stycznia 1999 r. podmiotem, któremu przysługujące uprawnienie normuje art. 268a k.p.a., jest organ administracji publicznej. Z uwagi na to, że ustawodawca w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. sformułował definicję legalną organu administracji publicznej, dla określenia grona podmiotów władnych udzielać pełnomocnictwa administracyjne na podstawie art. 268a k.p.a., konieczne jest uprzednie ustalenie denotacji tegoż kodeksowego pojęcia.

Według art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. organami administracji publicznej są: ministrowie, centralne organy administracji rządowej, wojewodowie, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2. Określenie desygnatów kodeksowych „organów administracji publicznej” nie kończy się jednak na zapoznaniu się z powyższym wyliczeniem. Ustawodawca przewidział bowiem autonomiczne rozumienie w przepisach Kodeksu poszczególnych kategorii organów wymienionych w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. – konkretnie ministrów²² i organów jednostek samorządu terytorialnego²³. Ponadto pozostałe organy wytypowane w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., zwłaszcza ulokowane *in fine* rzeczzonego przepisu tzw. organy administrujące, zdają się wymagać stosownego dookreślenia. Z powyższych względów, aby możliwe było ustalenie zbioru podmiotów potencjalnie²⁴ uprawnionych do udziela-

²² Zob. art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.

²³ Zob. art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.

²⁴ W przedmiotowym punkcie analizowana jest wyłącznie hipotetyczna możliwość udzielania pełnomocnictw administracyjnych na podstawie art. 268a k.p.a., wynikająca z przynależności do „kodeksowych” organów administracji publicznej. Niemożność upoważniania w oparciu o ten przepis związana m.in. z konstrukcją danego podmiotu jawi się jako zagadnienie wtórne wobec uprzedniego orzeczenia o przynależności do wskazanych *expressis verbis* w art. 268a *in principio* k.p.a. organów administracji publicznej i z związku z tym będzie ona poruszana w dalszych częściach opracowania, w szczególności w pkt 4.2. niniejszego rozdziału.

nia pełnomocnictw administracyjnych na podstawie art. 268a k.p.a., niezbędne jest przeanalizowanie poszczególnych kategorii organów administracji publicznej wskazanych w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.

2.1. Ministrowie

Ustawodawca zdecydował się zdefiniować w Kodeksie postępowania administracyjnego pojęcie „minister” odmiennie niż uczynił to ustrojodawca w obecnie obowiązującej Konstytucji²⁵. Bowiem zgodnie z art. 149 ust. 1 Konstytucji „ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów. Zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy”. Z kolei „ilekroć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o (...) ministrach – rozumie się przez to Prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów pełniących funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4 [k.p.a.]”²⁶. Ustrojodawca w art. 149 ust. 1 Konstytucji zdefiniował „ministrów”, określając funkcje jakie wykonują oni w strukturze władz państwowych i tym samym, ustanawiając podział na tzw. ministrów działowych (resortowych) i ministrów zadaniowych („bez teki”)²⁷. Natomiast ustawodawca – analogicznie jak przy samych organach administracji publicznej – wyliczył w art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. podmioty, które pragnął objąć ustalaną w tej jednostce redakcyjnej definicją ministra. Już *prima facie* można skonstatować, iż oba te zbiory, tj. ministrowie „konstytucyjni” i ministrowie „kodeksowi” pokrywają się ze sobą jedynie częściowo.

Wyselekcjonowanych w powyższy sposób ministrów „kodeksowych” można dodatkowo podzielić na trzy grupy. Pierwszą z nich tworzą organy, których status „ministra” wynika z faktu kierowania określonym działem administracji rządowej. W grupie tej mieszczą się zatem zarówno typowi ministrowie resortowi,

²⁵ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

²⁶ Art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.

²⁷ Zob. P. Czarny [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 490.

o których mowa w art. 149 ust. 1 Konstytucji, jak też Prezes i wiceprezesi Rady Ministrów, jednakże pod warunkiem, że pełnienie swoich „domyślnych” funkcji łączy z kierowaniem co najmniej jednym działem administracji rządowej²⁸, a więc *de facto* z byciem ministrem działowym²⁹. Ustawodawca *a contrario* wykluczył z przynależności do ministrów w rozumieniu kodeksowym Prezesa i wiceprezesów Rady Ministrów, niekierujących żadnym z działów administracji rządowej oraz ministrów zadaniowych³⁰.

Drugą grupę ministrów „kodeksowych” stanowią przewodniczący komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów. Mowa tu o podmiotach, których fakultatywne zasiadanie w Radzie Ministrów dopuszcza art. 147 ust. 4 Konstytucji. Zgodnie z tą jednostką – „w skład Rady Ministrów mogą być ponadto powoływani przewodniczący określonych w ustawach komitetów”. Wypada zauważyć, że usankcjonowanie prawnej egzystencji takich tworców jak komitety, będących w swej istocie quasi-ministerstwami, już w okresie prac nad tekstem ustawy zasadniczej wzbudzało kontrowersje³¹. Na przestrzeni niemal trzech dekad obowiązywania Konstytucji funkcjonowały zaledwie trzy komitety, których przewodniczący mogli być członkami Rady Ministrów i na tej podstawie także ministrami w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Owe komitety to:

²⁸ Działy administracji rządowej zostały przez ustawodawcę enumeratywnie wyciszone w art. 5 ustawy z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1370 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem – „ustala się następujące działy: 1) administracja publiczna; 1a) budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo; 1b) aktywa państwowe; 2) budżet; 2a) energia; 3) finanse publiczne; 4) gospodarka; 5) gospodarka morska; 6) gospodarka wodna; 6a) gospodarka surowcami energetycznymi; 7) instytucje finansowe; 7a) informatyzacja; 8) członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej; 8a) klimat; 9) kultura i ochrona dziedzictwa narodowego; 10) kultura fizyczna; 11) łączność; 12) (uchylony); 13) (uchylony); 14) obrona narodowa; 15) oświata i wychowanie; 16) praca; 17) rolnictwo; 18) rozwój wsi; 18a) rozwój regionalny; 18b) rynki rolne; 18c) rybołówstwo; 19) (uchylony); 20) sprawiedliwość; 21) szkolnictwo wyższe i nauka; 22) transport; 22a) turystyka; 23) środowisko; 23a) rodzina; 24) sprawy wewnętrzne; 25) wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne; 26) zabezpieczenie społeczne; 27) sprawy zagraniczne; 28) zdrowie; 29) żegluga śródlądowa”.

²⁹ Zob. art. 147 ust. 3 Konstytucji.

³⁰ Zob. P. Gołaszewski, K. Wąsowski [w:] *Kodeks...*, art. 5, nb 12.

³¹ Zob. M. Pach, *Przewodniczący określonego w ustawie komitetu jako członek Rady Ministrów*, Przejm 2015/4, s. 25. Na szczególną uwagę zasługuje fragment z przytoczonym przez Autora stanowiskiem Tadeusza Mazowieckiego (s. 39): „[n]ie wydaje się jednak słuszne oparcie korzystnej prognozy na jednostkowych przypadkach, tym bardziej że historia komitetów w PRL powinna prowadzić do zgoła odmiennych konkluzji. Ponadto opinie dotyczące KBN [Komitetu Badań Naukowych] były podzielone. W trakcie tych samych prac nad konstytucją Tadeusz Mazowiecki tak podsumował koncepcję ustrojową, jaką realizował Komitet: «Jest to – moim zdaniem – koncepcja zła i sztuczna. Niby nie jest to ministerstwo, lecz organ oparty na składzie społecznym. Uważam, że KBN powinien być zniesiony i zastąpiony normalnym ministerstwem»”.

Komitet Badań Naukowych (istniejący w latach 1991–2005)³², Komitet Integracji Europejskiej (działający od 1 października 1996 r. do zniesienia go z dniem 1 stycznia 2010 r.)³³ oraz Komitet do spraw Pożytku Publicznego (utworzony w 2017 r.)³⁴. Choć przewodniczący wymienionych wyżej komitetów w okresie ich funkcjonowania zawsze wchodził w skład Rady Ministrów (przynajmniej pod rządami obecnej Konstytucji i jej art. 147 ust. 4), to jednak często łączyli oni kierowanie pracami danego komitetu z pełnieniem jeszcze innej – co najmniej jednej – funkcji czy to uprawniającej do zasiadania w Radzie Ministrów (wiceprezes Rady Ministrów)³⁵, czy też *ex lege* zaliczającej do grona jej członków (Prezes Rady Ministrów i ministrowie obu kategorii)³⁶, w tym nieraz i ministra kierują-

³² Art. 2 uchylonej w 2005 r. ustawy z 12.01.1991 r. o Komitecie Badań Naukowych (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 33, poz. 389 ze zm.) stanowił: „do zadań Komitetu należy w szczególności: 1) opracowywanie projektów założeń polityki naukowej i naukowo-technicznej państwa, w tym propozycji udziału nakładów budżetowych na naukę w produkcie krajowym brutto, 2) określanie kierunków badań naukowych i prac rozwojowych szczególnie ważnych dla postępu cywilizacyjnego, nauki, techniki, gospodarki narodowej, zdrowia społeczeństwa, kultury oraz obronności i bezpieczeństwa państwa, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, 3) opracowywanie projektów założeń polityki innowacyjnej państwa, wspólnie z ministrem właściwym do spraw gospodarki oraz z innymi ministrami właściwymi w tej sprawie, 4) opracowywanie wniosków dotyczących zawierania i kontynuacji umów międzyrządowych w zakresie dwustronnej i wielostronnej współpracy naukowej i naukowo-technicznej, 5) dokonywanie – na podstawie wniosków właściwych zespołów Komitetu – podziału środków finansowych pomiędzy jednostki naukowe, 6) ocenianie realizacji badań naukowych i prac rozwojowych oraz ich wyników, działalności wspomagającej badania i innych zadań finansowanych lub dofinansowywanych przez Komitet, 7) rozpatrywanie odwołań od uchwał zespołów Komitetu dotyczących przyznawania środków finansowych, 8) tworzenie zespołów opiniodawczo-doradczych, 9) inicjowanie i opiniowanie projektów aktów normatywnych, a także rozwiązań ekonomiczno-finansowych dotyczących nauki, rozwoju techniki i działalności innowacyjnej, 10) przedstawianie Przewodniczącemu Komitetu stanowiska lub opinii w sprawach należących do jego zakresu działania, z inicjatywy własnej lub na wniosek Przewodniczącego Komitetu”.

³³ Zgodnie z art. 1 uchylonej 1 stycznia 2010 r. ustawy z 8.08.1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz.U. Nr 106, poz. 494 ze zm.) – „Komitet Integracji Europejskiej, zwany dalej «Komitetem», jest naczelnym organem administracji rządowej do spraw programowania i koordynowania polityki w sprawach związanych z integracją Polski z Unią Europejską oraz programowania i koordynowania działań dostosowawczych Polski do standardów europejskich, jak również koordynowania działań administracji państwowej w zakresie otrzymywanej pomocy zagranicznej”. Wraz z chwilą zniesienia, Komitet Integracji Europejskiej został zastąpiony Komitetem do Spraw Europejskich, którego przewodniczącym jest – co do zasady – minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej albo wyznaczony przez niego sekretarz stanu lub podsekretarz stanu do spraw europejskich w urzędzie obsługującym tego ministra – zob. art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z 27.08.2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 562).

³⁴ Stosownie do art. 1a ustawy z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1491 ze zm.) – „Komitet do spraw Pożytku Publicznego, zwany dalej «Komitetem», jest organem administracji rządowej właściwym w sprawach pożytku publicznego i wolontariatu, w tym programowania, koordynowania i organizowania współpracy organów administracji publicznej i podmiotów działających w sferze pożytku publicznego”.

³⁵ Art. 147 ust. 2 Konstytucji: „w skład Rady Ministrów mogą być powoływani wiceprezisi Rady Ministrów”.

³⁶ Art. 147 ust. 1 Konstytucji: „Rada Ministrów składa się z Prezesa Rady Ministrów i ministrów”.

cego działem administracji rządowej, co w samo w sobie przyznawało już takiej osobie status ministra w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego³⁷.

Do trzeciej grupy ministrów z art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. można przypisać pozostałe organy wymienione w tym przepisie, a więc kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra oraz kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4 k.p.a. Podmioty te łączy ze sobą przede wszystkim fakt, iż mimo niedopuszczenia ich w postanowieniach Konstytucji do zasiadania w Radzie Ministrów³⁸, ustawodawca w Kodeksie postępowania administracyjnego zalicza je do ministrów.

Posłużenie się przez ustawodawcę w treści art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. określeniem „kierownicy” wywołało w doktrynie i orzecznictwie wątpliwości, co do możliwości uznania za ministrów „kodeksowych” organów kolegialnych, rozstrzygnięte jednak na korzyść takiej kwalifikacji³⁹. Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, iż w odniesieniu do piastunów centralnych⁴⁰ organów monokratycznych, zakresy

³⁷ Ostatni z powyższych rodzajów kumulacji, a zatem relevantny dla praktycznego uzasadnienia (czy raczej – podważenia) sensu wskazania w art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów miał miejsce, np. w odniesieniu do Komitetu do spraw Pożytku Publicznego od chwili powołania dnia 8 listopada 2017 r. jego pierwszego przewodniczącego (Piotra Glińskiego) do 12 grudnia 2023 r. W okresie tym przewodniczący tegoż komitetu pełnili jednocześnie funkcję ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Na uwagę zasługuje zatem fakt, że od 1 stycznia 2010 r. (tj. likwidacji Komitetu Integracji Europejskiej) do 12 grudnia 2023 r., a więc blisko czternaście lat, zbiór ministrów „kodeksowych”, których ów status wynikał wyłącznie z pełnienia funkcji przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów był w rzeczywistości zbiorem pustym, zaś obecnie należy doń tylko jedna osoba – od 25 lipca 2025 r. jest to Jan Grabiec (zob. Skład Rady Ministrów, <https://www.gov.pl/web/premier/sklad-rady-ministrow> (dostęp: 2.09.2025 r.)).

³⁸ W ustępach art. 147 Konstytucji ustrojodawca wytypował organy władzy publicznej, z których część obligatoryjnie (ust. 1), a reszta – fakultatywnie (ust. 2 i 4), należy do Rady Ministrów, tworząc tym samym katalog zamknięty jej członków (zob. P. Czarny [w:] *Konstytucja...*, s. 482).

³⁹ Zob. P. Gołaszewski, K. Wąsowski [w:] *Kodeks...*, art. 5, nb 13 oraz wyrok WSA w Warszawie z 17.01.2007 r., V SA/Wa 636/06, LEX nr 322427. Por. W. Chrościelewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (propozycje zmian przepisów k.p.a.)*, ZNSA 2013/4, s. 10–11. Z uwagi na – co do zasady – impotencję konstrukcyjną organów kolegialnych do udzielenia pełnomocnictw administracyjnych (zob. pkt 4.2. niniejszego rozdziału) nie wydaje się zasadne szersze omawianie owego zagadnienia.

⁴⁰ Jak stwierdza A. Wróbel ([w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2025, art. 5, nt 8): „[c]entralnymi organami administracji publicznej są organy administracji publicznej, dla których obszarem działania jest terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i które nie wchodzą w skład rządu. Pojęcie centralnych organów administracji publicznej nie jest pojęciem konstytucyjnym, lecz ustawowym. Przy ustalaniu, czy dany organ administracji publicznej jest centralnym organem administracji publicznej, należy uwzględnić przepisy ustawowe, które z reguły określają *expressis verbis* dany organ jako centralny organ administracji publicznej. Kategoria centralnych organów administracji publicznej nie jest jednolita ani pod względem trybu powoływania i odwoływania, podporządkowania, ani struktury tych organów”.

pojęciowe ich kierowników oraz samych takich organów będą zasadniczo pokrywać się ze sobą⁴¹. Ponadto, aby dany centralny organ (kierownik organu) administracji rządowej mógł zostać przypisany do omawianej tu grupy ministrów, musi pozostawać z Prezesem Rady Ministrów lub właściwym ministrem w układzie podległości, podporządkowania lub nadzoru (przy dominującej pozycji tych drugich). Zarówno doktryna, jak i sądy administracyjne w swym orzecznictwie, na przestrzeni lat podjęły liczne próby ustalenia kręgu powyższych organów, badając spełnianie przez dany podmiot wszystkich przesłanek determinujących przypisanie mu statusu ministra „kodeksowego”. W rezultacie na rzeczonych podstawie za ministrów uznano, np.: Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁴², Komendanta Głównego Policji⁴³, Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców⁴⁴, Głównego Inspektora Farmaceutycznego⁴⁵, Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych⁴⁶, Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego⁴⁷, Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego⁴⁸, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki⁴⁹, Szefa Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych⁵⁰ oraz Komisję Nadzoru Finansowego⁵¹.

Dodając *in fine* art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. „kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych (...)”, ustawodawca uczynił przedmiotowe wyliczenie ministrów „kodeksowych” katalogiem otwartym, pozostawiając tym samym jego doprecyzowanie doktrynie i orzecznictwu⁵². Jak konstatuje R. Kędziora: „[w] orzecznictwie sądowym do tej kategorii kwalifikuje się organy, którym

⁴¹ Zob. W. Chróścielewski, *Organ...*, s. 10–11.

⁴² Tak np. K. Klonowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 119–120; A. Wróbel [w:] *Komentarz...*, art. 5, nb 9 oraz R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2017, art. 1, nb 12.

⁴³ Tak np. K. Klonowski [w:] *Kodeks...*, s. 119–120, a także NSA w wyrokach z 22.08.2012 r., I OSK 2372/11, LEX nr 1218356 oraz z 14.02.2017 r., I OSK 2683/15, LEX nr 2296502;

⁴⁴ Tak np. K. Klonowski [w:] *Kodeks...*, s. 119–120 oraz NSA w wyroku z 20.04.2022 r., II OSK 919/21, LEX nr 3365736.

⁴⁵ Tak np. K. Klonowski [w:] *Kodeks...*, s. 119–120 oraz NSA w wyroku z 12.04.2022 r., II GSK 330/22, LEX nr 3334611.

⁴⁶ Tak np. K. Klonowski [w:] *Kodeks...*, s. 119–120 oraz WSA w Warszawie w wyroku z 14.12.2011 r., VI SA/Wa 2002/11, LEX nr 1155695.

⁴⁷ Tak np. C. Martysz [w:] G. Łaszczycza, A. Matan, C. Martysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2010, s. 71 oraz R. Kędziora, *Kodeks...*, art. 1, nb 12.

⁴⁸ Tak np. A. Wróbel [w:] *Komentarz...*, art. 5, nt 9.

⁴⁹ Tak np. A. Wróbel [w:] *Komentarz...*, art. 5, nt 9 oraz R. Kędziora, *Kodeks...*, art. 1, nb 12.

⁵⁰ Tak np. R. Kędziora, *Kodeks...*, art. 1, nb 12.

⁵¹ Tak np. K. Klonowski [w:] *Kodeks...*, s. 119–120, a także NSA w wyroku z 21.02.2012 r., II GSK 67/11, LEX nr 1137965. Odmienne jednak TK w wyroku z 15.06.2011 r., K 2/09, OTK-A 2011/5, poz. 42.

⁵² Zob. R. Kędziora, *Kodeks...*, art. 1, nb 13 oraz przytoczoną przez tego Autora literaturę.

ustawy nie przyznały jednoznacznie statusu centralnych organów administracji rządowej, a przy tym: 1) organy te jako jedyne w strukturze organizacyjnej państwa są właściwe w określonych sprawach lub określonej dziedzinie; 2) organy te zostały wyposażone w zdolność do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych; 3) przepisy nie wskazują organu, który byłby organem wyższego stopnia w stosunku do tych organów⁵³. W oparciu o tak określone kryteria, za ministrów uważa się czasem m.in. Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia⁵⁴ i wspomnianą wyżej Komisję Nadzoru Finansowego⁵⁵.

Mając na uwadze powyższe analizy poszczególnych grup podmiotów składających się na definicję „ministra” wyrażoną w art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a., stwierdzić należy, iż zbiór ministrów w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego jedynie w niewielkim stopniu pokrywa się ze zbiorem ministrów konstytucyjnych. Bowiem pierwszy z nich, wykluczając ze swego zakresu znaczeniowego ministrów resortowych, jednocześnie obejmuje nim relatywnie szerokie grono innych podmiotów, nieuwzględnionych w art. 149 ust. 1 Konstytucji, którymi są w szczególności kierownicy centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra. Ponadto wprowadzenie do definicji kodeksowej grupy podmiotów budzącej spory w doktrynie i orzecznictwie, co do tego, jakie dokładnie organy administracji publicznej powinno się do niej zaliczać (a za taką właśnie grupę trzeba uznać „kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4 [k.p.a.]”) czyni mglistymi granice znaczeniowe ministrów „kodeksowych” i tym samym definicji organów administracji publicznej z art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., którą owi ministrowie współtworzą.

⁵³ R. Kędziora, *Kodeks...*, art. 1, nb 13.

⁵⁴ Tak R. Kędziora, *Kodeks...*, art. 1, nb 13, a także NSA w postanowieniach z 6.11.2007 r., II GSK 376/07, LEX nr 1011995 oraz z 31.08.2011 r., II GSK 1608/11, LEX nr 896393. Odmienne jednak P. Gołaszewski, K. Wąsowski [w:] *Kodeks...*, art. 5, nb 25. Ostatni z powyższych Autorów zarówno Prezesa, jak i inne organy NFZ kwalifikują jako organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym – podobnie NSA w wyroku z 7.07.2017 r., II GSK 3489/15, LEX nr 2356405.

⁵⁵ Tak R. Kędziora, *Kodeks...*, art. 1, nb 13. Odmienne jednak K. Klonowski [w:] *Kodeks...*, s. 119–120, a także NSA w wyroku z 21.02.2012 r., II GSK 67/11, LEX nr 1137965.

2.2. Centralne organy administracji rządowej oraz wojewodowie i inne terenowe organy administracji rządowej

Kolejnymi – po ministrach – kategoriami podmiotów zaliczonych przez ustawodawcę w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. do organów administracji publicznej są centralne organy administracji rządowej, wojewodowie oraz działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej – zarówno zespolonej, jak i niezespolonej. Fakt wskazania w tym przepisie centralnych organów administracji rządowej przy jednoczesnym wymienieniu w następnym punkcie tegoż paragrafu kierowników owych organów (urzędów) jako jednych z ministrów w rozumieniu kodeksowym budzi wątpliwości, co do racjonalności takiej operacji legislacyjnej⁵⁶. Niemniej jednak można do tej kategorii organów administracji publicznej przyporządkować Prezesa Rady Ministrów, gdyż – jak wykazano wyżej – w sytuacji, kiedy nie kieruje on żadnym z działów administracji rządowej nie mieści się w kodeksowej definicji ministra⁵⁷.

Ustrojodawca w art. 152 ust. 1 Konstytucji stwierdził, że „przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda”, przy czym określenie trybu powoływania i odwoływania oraz zakresu działania wojewodów sędował on na ustawodawcę⁵⁸. Ustawą dedykowaną nie tylko wojewodom, lecz w ogóle – administracji rządowej w województwie jest ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁵⁹. Ustawa ta, oprócz kształtowania

⁵⁶ Zob. P. Gołaszewski, K. Wąsowski [w:] *Kodeks...*, art. 5, nb 9 oraz W. Chróścielewski, *Organ...*, s. 10–11. Jak konstatuje ostatni z tych Autorów – „[w] art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. zostały wymienione centralne organy administracji jako odrębny od np. ministrów rodzaj organów administracji publicznej, podczas gdy w tym samym artykule i paragrafie, za to w punkcie 4, zaliczono «kierowników centralnych urzędów administracji rządowej» do ministrów w rozumieniu kodeksu. Mamy więc do czynienia z sytuacją, w której wśród organów administracji publicznej usytuowani są m.in. ministrowie i centralne organy administracji rządowej, natomiast za ministra należy uznać także kierownika owego centralnego organu. Jest to, w mojej ocenie, ewidentny błąd ustawodawcy świadczący po prostu o niedbalstwie legislacyjnym. W konsekwencji uważam, że nie należy poszukiwać różnic między zakresem podmiotowym pojęć «centralny organ administracji rządowej» a «kierownik centralnego urzędu administracji rządowej»”. Por. R. Kędziora, *Kodeks...*, art. 1, nb 12.

⁵⁷ Nie zmieniają tego również dwie ostatnie kategorie ministrów z art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a., ponieważ Prezes Rady Ministrów nie podlega, nie jest podporządkowany ani nie pozostaje pod nadzorem Prezesa Rady Ministrów, ze względu na to, iż sam nim jest i w konsekwencji nie jest równorzędny organom pozostającym z nim w którymś z tych układów organizacyjnych.

⁵⁸ Zob. art. 152 ust. 2 Konstytucji.

⁵⁹ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 428.

pozycji i kreowania zadań wojewody⁶⁰, reguluje także funkcjonowanie organów administracji rządowej zespolonej i niezespolonej.

Do organów administracji rządowej zespolonej⁶¹ na poziomie województwa zalicza się wojewodę oraz kierowników zespolonych z nim służb, inspekcji i straży, a więc: komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej, komendanta wojewódzkiego Policji, kuratora oświaty, wojewódzkiego inspektora jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, wojewódzkiego inspektora ochrony roślin i nasiennictwa, wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego, wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, wojewódzkiego inspektora Inspekcji Handlowej, wojewódzkiego lekarza weterynarii, wojewódzkiego konserwatora zabytków, wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego, wojewódzkiego inspektora transportu drogowego, państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego oraz wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego⁶². Ponadto, organy administracji rządowej zespolonej funkcjonują również na szczeblu powiatowym. Zgodnie z art. 33b u.s.p. „powiatową administrację zespoloną stanowią: 1) starostwo powiatowe; 2) powiatowy urząd

⁶⁰ Zob. art. 3–28 u.w.a.r.w. Za przepis o elementarnym znaczeniu w tej materii można uznać art. 3 ust. 1 u.w.a.r.w., zgodnie z którym „wojewoda jest: 1) przedstawicielem Rady Ministrów w województwie; 2) zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie; 3) organem rządowej administracji zespolonej w województwie; 4) organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności, z zastrzeżeniem ust. 2; 5) organem administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji; 6) reprezentantem Skarbu Państwa, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach; 7) organem wyższego stopnia w rozumieniu ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.); 8) obowiązany zapewnić gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa w województwie w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki”.

⁶¹ Na temat zasady, jak i samej idei zespolenia administracyjnego – zob. np. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 163–164. Zdaniem tego Autora: „[z]asada zespolenia jest jedną z reguł określających sposób wyodrębniania kompetencji administracyjnej w niższych, terenowych szczeblach administracji publicznej. Według tej zasady kompetencje administracyjne dotyczące różnych dziedzin administrowania, rozdzielone na szczeblu centralnym, nie powinny być zbyt szeroko i nadmiernie przyznawane wielu terenowym organom administracji publicznej, ale skupiane w ręku jednego organu, zwierzchnika administracji zespolonej. Tak rozumiana zasada zespolenia może być przeciwstawiona zasadzie resortowości, która oznacza, że kompetencje w każdej przedmiotowo wyodrębnionej dziedzinie administracji publicznej są rozdzielone zarówno na szczeblu centralnym, jak i w terenie”.

⁶² Zob. R. Kędziora, *Kodeks...*, art. 1, nb 15 oraz A. Ostapki [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 557–562. Ostatni z tych Autorów konstatuje (s. 557–558), iż „[z]espolenie części terenowych organów administracji rządowej z wojewodą ma na celu umożliwienie temu organowi wykonywanie jego zasadniczego zadania, jakim jest realizacja celów polityki RM na terenie województwa na podstawie i w granicach obowiązujących przepisów prawa i w zgodzie z miejscowymi warunkami [zob. art. 22 pkt 1 u.w.a.r.w.], poprzez wyposażenie wojewody w kompetencje o charakterze kierowniczym, kontrolnym i koordynacyjnym pozwalające oddziaływać na organy zespolone”.

pracy, będący jednostką organizacyjną powiatu; 3) jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży”. Znamienne, że w powyższym wyliczeniu ustawodawca uwzględnił jedynie urzędy, mające wspierać pracę – odpowiednio – starosty i terenowych organów administracji rządowej, jakimi w istocie są kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży⁶³. Do tych ostatnich winno zakwalifikować się komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej, komendanta powiatowego (miejskiego) Policji i powiatowego inspektora nadzoru budowlanego⁶⁴.

Z kolei organy administracji rządowej niezespólonej⁶⁵, przez które rozumie się „terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej oraz kierowni[ków] państwowych osób prawnych i kierowni[ków] innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie”⁶⁶ i zostały one enumeratywnie wyliczone w art. 56 ust. 1 u.w.a.r.w. Administrację rządową niezespólną tworzą zatem: szefowie wojskowych centrów rekrutacji, dyrektorzy izb administracji skarbowej, naczelnicy urzędów skarbowych, naczelnicy urzędów celno-skarbowych, dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych, dyrektorzy okręgowych urzędów miar, dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych, dyrektorzy urzędów morskich, dyrektorzy urzędów statystycznych, dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej, granicznicy i powiatowi lekarze weterynarii, komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej, państwowi granicznicy inspektorzy sanitarni oraz regionalni dyrektorzy ochrony środowiska⁶⁷.

⁶³ Starosta oraz kierownicy służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa zostali przez ustawodawcę zaklasyfikowani na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.) do organów jednostek samorządu terytorialnego.

⁶⁴ Zob. A. Ostapski [w:] *Prawo...*, s. 566.

⁶⁵ Szerzej na temat administracji niezespólonej – zob. A. Ostapski [w:] *Prawo...*, s. 562–565. Jak stwierdza ów Autor (s. 562): „[n]iezespólną administrację rządową wyróżnia przewaga więzi resortowych (z rządową administracją naczelną i centralną) nad zależnościami o charakterze terytorialnym. Nie ulega przy tym wątpliwości, że ich niezespolenie odnoszone jest do relacji z wojewodą. Brak ich przynależności do rządowej administracji zespolonej w województwie znajduje więc potwierdzenie w eksponowaniu ich niezespolenia (z wojewodą)”.

⁶⁶ Art. 56 ust. 1 *in principio* u.w.a.r.w.

⁶⁷ Zob. art. 56 ust. 1 *in fine* u.w.a.r.w.

2.3. Organy jednostek samorządu terytorialnego

Przedostatnią kategorią organów administracji publicznej wymienioną w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. są organy jednostek samorządu terytorialnego. Podobnie jak w przypadku ministrów, także i tu ustawodawca zdecydował się sformułować w ramach tego samego paragrafu stosowną definicję, obowiązującą w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. W rezultacie „ilekroć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o (...) organach jednostek samorządu terytorialnego – rozumie się przez to 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”⁶⁸.

W powyższej definicji może przykuwać uwagę swoista niekonsekwencja ustawodawcy. Bowiern, traktując najpierw o organach gminy, którymi zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym⁶⁹ są rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta)⁷⁰, w dalszej kolejności typuje wprost wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁷¹. Co do organów powiatu i województwa takowe powtórzenie nie zachodzi, gdyż zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym⁷² organami powiatu są rada powiatu i zarząd powiatu⁷³, a na mocy postanowień ustawy o samorządzie województwa⁷⁴ organami województwa są sejmik województwa i zarząd województwa⁷⁵. Oprócz powyższych, ustawodawca jako organy jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu kodeksowym wskazuje jeszcze starostę i marszałka województwa, którzy choć stoją na czele – odpowiednio – zarządu powiatu i zarządu województwa oraz wydają decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, należących do właściwości swoich jednostek⁷⁶, to jednak nie są ich organami⁷⁷.

⁶⁸ Art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.

⁶⁹ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.

⁷⁰ Zob. art. 11a ust. 1 u.s.g.

⁷¹ Zob. A. Wróbel [w:] *Komentarz...*, art. 5, nt 16 oraz P. Gołaszewski, K. Wąsowski [w:] *Kodeks...*, art. 5, nb 18.

⁷² T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.

⁷³ Zob. art. 8 ust. 2 u.s.p.

⁷⁴ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 581.

⁷⁵ Zob. art. 15 u.s.w.

⁷⁶ Zob. art. 38 ust. 1 u.s.p. oraz art. 46 ust. 1 u.s.w. Zgodnie z tymi przepisami – „w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu decyzje wydaje starosta, chyba że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu” (art. 38 ust. 1 u.s.p.), a „decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje marszałek województwa, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej” (art. 46 ust. 1 u.s.w.).

⁷⁷ *A contrario* art. 8 ust. 2 u.s.p. i art. 15 u.s.w.

Równolegle ustawodawca w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. zaliczył do organów jednostek samorządu terytorialnego także organy związków gmin i związków powiatów. Instytucje tych związków regulują odnośne przepisy ustaw o samorządzie gminnym⁷⁸ i samorządzie powiatowym⁷⁹. Organami jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu kodeksowym są zatem zgromadzenie związku międzygminnego⁸⁰, zarząd związku międzygminnego⁸¹, zgromadzenie związku międzypowiatowego⁸² oraz zarząd związku międzypowiatowego⁸³. Budzi jednak wątpliwości, czy organami jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. są również organy związków powiatowo-gminnych, których funkcjonowanie regulują art. 72a–72c u.s.p. oraz art. 73b u.s.g.⁸⁴. Z racji nieuwzględnienia takowych związków w katalogu zawartym w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a., powinno się uznać, że ich organy nie są organami jednostek samorządu terytorialnego, ale mimo to i tak są organami administracji publicznej, a to z uwagi na treść art. 5 § 2 pkt 3 *in fine* k.p.a. (ostatnia z wymienionych w tym punkcie kategorii organów, tj. organy administrujące) i sformułowanie przez ustawodawcę *explicite*

⁷⁸ Zob. art. 64–73a u.s.g. Zgodnie z art. 64 ust. 1 u.s.g. – „w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne. Związek międzygminny może być tworzony również w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 10a”.

⁷⁹ Zob. art. 65–72 u.s.p. Zgodnie z art. 65 ust. 1 u.s.p. – „w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, powiaty mogą tworzyć związki z innymi powiatami. Związek może być tworzony również w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 6a”.

⁸⁰ Zob. art. 69 ust. 1 u.s.g.

⁸¹ Zob. art. 73 ust. 1 u.s.g.

⁸² Zob. art. 69 ust. 1 u.s.p.

⁸³ Zob. art. 71 ust. 1 u.s.p.

⁸⁴ Art. 72a u.s.p.: „1. W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, powiaty mogą tworzyć związki z gminami, tworząc związek powiatowo-gminny. Związek może być tworzony również w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 6a oraz w art. 10a [u.s.g.]. 2. Do związku powiatowo-gminnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące związku powiatów, z tym że: 1) w postępowaniu w sprawie uzgodnienia projektu statutu związku powiatowo-gminnego powiaty i gminy zamierzające utworzyć związek reprezentuje starosta jednego z powiatów albo wójt jednej z gmin upoważniony przez starostów i wójtów pozostałych powiatów i gmin; 2) zasady reprezentacji jednostek w związku określa statut związku”. Art. 72c u.s.p.: „1. Do związku powiatów może przystąpić gmina. W takim przypadku następuje przekształcenie związku powiatów w związek powiatowo-gminny. 2. Przekształcenie związku powiatów lub przekształcenie związku międzygminnego w związek powiatowo-gminny wymaga zmiany statutu związku w trybie i na zasadach dotyczących odpowiednio związku powiatów albo związku międzygminnego. 3. Związek powiatowo-gminny z dniem ogłoszenia statutu wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki przekształconego związku. 4. Organy związku powiatowo-gminnego stają się organami właściwymi lub stronami wszczętych i niezakończonych postępowań administracyjnych i sądowych. 5. Ujawnienie w księgach wieczystych lub w rejestrach przejścia na związek, o którym mowa w ust. 1, praw ujawnionych w tych księgach lub w rejestrach następuje na wniosek związku”. Art. 73b u.s.g.: „1. Do związku międzygminnego może przystąpić powiat. W takim przypadku następuje przekształcenie związku międzygminnego w związek powiatowo-gminny, o którym mowa w art. 72a ust. 1 [u.s.p.]. 2. Do przekształcenia, o którym mowa w ust. 1, przepisy art. 72c [u.s.p.] stosuje się odpowiednio”.

w art. 72a ust. 1 u.s.p.⁸⁵ możliwości wydawania przez nie decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej⁸⁶.

Następną grupą kodeksowych organów jednostek samorządu terytorialnego stanowią kierownicy służb, inspekcji i straży działający w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa. Ustawodawca umieścił więc w zbiorze organów wyrażonych w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. te organy, które – jak wykazano wyżej – powinien był ulokować przede wszystkim w zbiorze terenowych organów administracji zespolonej, tj. kategorii wskazanej wprost w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., a tego zaniechał. Niemniej jednak, z racji wymienienia owych podmiotów w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a., należą one do zbioru kodeksowych organów administracji publicznej jako jedne z organów jednostek samorządu terytorialnego. Kontrowersje wywołuje natomiast wzmianka o kierownikach służb, inspekcji i straży, rzekomo działających w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta), gdyż jak zauważa C. Martysz: „organy służb inspekcji i straży nie występują na szczeblu gminy, z wyjątkiem gmin (miast) stanowiących powiat miejski, a omawiany przepis wskazuje taką możliwość”⁸⁷. Warto przy tym zwrócić uwagę na konieczność spełnienia przez wskazanych w przedmiotowym przepisie kierowników przesłanki działania w imieniu starosty bądź marszałka województwa, bowiem wymóg ten uniemożliwia zaliczenie do tak pojmowanych organów jednostek samorządu terytorialnego powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, który działa w imieniu własnym, a nie starosty⁸⁸.

Ostatnią kategorią organów jednostek samorządu terytorialnego wymienioną w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. są samorządowe kolegia odwoławcze. Ich organizację i zasady funkcjonowania normuje przede wszystkim dedykowana im ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych⁸⁹. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecz-

⁸⁵ Zob. poprzedni przypis *ab initio*.

⁸⁶ Na marginesie warto zauważyć, że organami jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego nie są również stowarzyszenia gmin, powiatów i województw, o których stanowią art. 84 ust. 1 u.s.g., art. 75 ust. 1 u.s.p. i art. 8b ust. 1 u.s.w. – zob. A. Wróbel [w:] *Komentarz...*, art. 5, nt 19; K. Klonowski [w:] *Kodeks...*, s. 125 oraz wyrok WSA w Warszawie z 29.11.2005 r., IV SA/Wa 1840/05, LEX nr 213433.

⁸⁷ C. Martysz [w:] *Kodeks...*, s. 80. Ponadto jak dalej stwierdza ten Autor (s. 80): „[o]bok 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 ich rządowego charakteru ma regulacja zawarta w art. 2 pkt 5 [u.w.a.r.w.], stanowiąca, że administrację rządową na obszarze województwa wykonują m.in. inne podmioty, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw”.

⁸⁸ Zob. R. Kędziora, *Kodeks...*, art. 1, nb 22, a także przywołane tam postanowienia NSA z 6.05.2010 r., II GW 5/10, LEX nr 673839 oraz z 2.02.2011 r., II OW 100/10, LEX nr 1071298.

⁸⁹ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 570.

nictwie podkreśla się, że samorządowe kolegia odwoławcze są organami jednostek samorządu terytorialnego jedynie w znaczeniu procesowym i nie należy uważać ich za takowe w znaczeniu ustrojowym⁹⁰.

Rekapitulując, definicja kodeksowa sformułowana w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. znacząco rozszerza zbiór organów jednostek samorządu terytorialnego w porównaniu z tym, jaki wynika z samych tylko przepisów ustaw samorządowych. W konsekwencji ustawodawca w Kodeksie postępowania administracyjnego obok organów jednostek samorządu terytorialnego *sensu stricto*, zalicza do owego zbioru także organy administracji rządowej (kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu starosty lub marszałka województwa) i samorządowe kolegia odwoławcze, które w związku z tym można określać organami jednostek samorządu terytorialnego w znaczeniu formalnym⁹¹.

2.4. Organy administrujące

Ustawodawca, definiując organy administracji publicznej dodał na końcu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., że rozumie się przez nie także organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2 k.p.a.⁹². Mowa tu zatem o organach administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, zwanych też organami administrującymi⁹³, czyli podmiotach, które albo wprawdzie są organami administracji państwowej, ale nie współtworzą – przynajmniej na płaszczyźnie ustrojowej – administracji rządowej,

⁹⁰ Zob. np. A. Ostrowska, K. Sikora [w:] A. Ostrowska, K. Sikora, *Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych. Komentarz*, LEX 2021, art. 2, nb 3; B. Dolnicki, *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w systemie samorządu terytorialnego* [w:] *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, red. C. Martysz, A. Matan, Kraków 2005, s. 38; M. Pijewski, *Pozycja ustrojowa samorządowego kolegium odwoławczego*, CASUS 2012/1, s. 22; J. Przedańska, R. Suwaj, *Samorządowe kolegia odwoławcze – ostatni bastion niezależności w administracji publicznej?*, ST 2020/5, s. 14; Z. Kmiecik, *Samorządowe kolegia odwoławcze w układzie administracyjnego toku instancji*, PiP 2013/3, s. 7–8; R. Kędziora, *Kodeks...*, art. 1, nb 23, a także przytoczone przez ostatniego z Autorów postanowienie SN z 1.06.2000 r., III RN 179/99, OSNP 2001/9, poz. 294.

⁹¹ Warto jeszcze przytoczyć uwagę C. Martysza ([w:] *Kodeks...*, s. 81–82), który stwierdza, że „[p]rzepis art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. nie wymienia natomiast wśród organów jednostek samorządu terytorialnego organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy (zarządów dzielnic i osiedli) oraz sołtysów (art. 36–37 u.s.g.), jak również kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 9 ust. 1 u.s.g.). Jest to przeoczenie ustawodawcy, bowiem art. 39 ust. 4 u.s.g. stwarza możliwość przeniesienia na te podmioty uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych z zakresu właściwości ustawowej wójta lub burmistrza. Podmioty te nie są organami gminy w znaczeniu ustrojowym, niemniej – jeżeli będą upoważnione przez radę gminy do prowadzenia orzecznictwa administracyjnego – muszą być uznane za organy gminy w znaczeniu funkcjonalnym”.

⁹² Zob. art. 5 § 2 pkt 3 *in fine* k.p.a.

⁹³ Tak np. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 182–183, który przeciwstawia organy administrujące organom administracyjnym, tj. organom administracji publicznej w znaczeniu strukturalnym.

albo w ogóle nie należą do struktury ani organów administracji państwowej, ani organów administracji samorządowej, a przy tym albo z woli ustawodawcy, albo na mocy stosownego porozumienia załatwiają indywidualne sprawy administracyjne – także te rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych albo załatwiane milcząco⁹⁴. Tak ujęta kategoria organów administracji publicznej implikuje problemy związane zarówno z przyporządkowywaniem do niej poszczególnych podmiotów, jak i z delimitacją zakresów znaczeniowych jej i innych kategorii organów administracji publicznej⁹⁵, przed którymi to problemami stają sądy administracyjne oraz doktryna.

Wydaje się być zasadne przytoczenie w tym miejscu segregacji organów administrujących, przeprowadzonej przez P. Gołaszewskiego i K. Wąsowskiego (aczkolwiek wciąż niewyczerpującej zbioru organów administrujących)⁹⁶. Za organy administracji państwowej niewchodzące w skład administracji rządowej powyżsi Autorzy uznają: Prezydenta RP⁹⁷, Przewodniczącego KRRiT⁹⁸, Prezesa UODO, organy PIP, organy IPN, prezesów sądów okręgowych i apelacyjnych, wojskowe komisje lekarskie, Zespół do Spraw Gospodarki Lekami, a także Komisję do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich⁹⁹. Z kolei do podmiotów innych niż organy administracji państwowej i samorządowej zaliczają oni: organy samorządów zawodowych, organy samorządowych jednostek pomocniczych, organy Polskiego Związku Łowieckiego¹⁰⁰, organy organizacji spółdzielczych, organy izb rzemieślniczych, organy zakładów administracyjnych, Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz dyrektorów oddziałów terenowych, organy Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Prezesa Polskiego Klubu Wyścigów Konnych, organy (jednostki) ZUS, organy (w tym

⁹⁴ Zob. P. Gołaszewski, K. Wąsowski [w:] *Kodeks...*, art. 5, nb 23–25. Dodatkowo jak stwierdza J. Zimmermann (*Prawo...*, s. 182–183): „[j]est to zatem pojęcie [organ administrujący], które obejmuje swoim zakresem podmioty niebędące organami administracyjnymi, ale posiadające przyznaną im kompetencję administracyjną lub faktycznie wykonujące taką kompetencję”.

⁹⁵ Problem istotny w szczególności w odniesieniu do ministrów – zob. pkt 2.1. niniejszego rozdziału.

⁹⁶ Zob. P. Gołaszewski, K. Wąsowski [w:] *Kodeks...*, art. 5, nb 24–25.

⁹⁷ Por. uchwała NSA (7) w Warszawie z 9.11.1998 r., OPS 4/98, ONSA 1999/1, poz. 6 oraz postanowienie NSA z 1.08.2017 r., I OSK 858/17, LEX nr 2763622.

⁹⁸ Tak również R. Kędziora, *Kodeks...*, art. 1, nb 25.

⁹⁹ Por. postanowienia NSA z 5.10.2017 r., I OW 179/17, LEX nr 2365062 oraz z 15.12.2017 r., I OW 208/17, LEX nr 2410729; zob. P. Gołaszewski, K. Wąsowski [w:] *Kodeks...*, art. 5, nb 24. Jednocześnie wskazują oni, że – z różnych przyczyn – do organów administrujących nie należą m.in. Krajowa Rada Sądownictwa, Prezes Krajowej Izby Odwoławczej (ani sama Krajowa Izba Odwoławcza), Prezes UKE, Zespół Negocjacyjny Komisji Ekonomicznej oraz Komisja Likwidacyjna.

¹⁰⁰ Por. postanowienie WSA w Warszawie z 10.06.2011 r., IV SO/WA 19/11, LEX nr 1089062.

Prezesa NFZ¹⁰¹, Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości, organy działające w strukturze Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, Dyrektora Biblioteki Narodowej, Dyrektora Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej, organy przedsiębiorstw państwowych i komunalnych, organy banków państwowych, organy spółek prawa handlowego zarządzających specjalnymi strefami ekonomicznymi, organy Polskiego Centrum Akredytacji, kierowników jednostek operatora wyznaczonego¹⁰², Dyrektora Centrum Naukowo-Badawczego Ochrony Przeciwożarowej im. Józefa Tuliszewskiego, Dyrektora Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych, a także organy jednostek organizacyjnych tworzonych przez gminę oraz innych podmiotów, którym gmina w drodze umowy (porozumienia) zleciła wykonywanie zadań¹⁰³.

Podsumowując rozważania dotyczące organów administrujących warto za powyższymi Autorami (P. Gołaszewskim i K. Wąsowski) skonstatować jeszcze, iż objęcie organów administrujących przez ustawodawcę definicją organów administracji publicznej *de facto* podważa sens wyodrębnienia art. 1 pkt 2 k.p.a., gdyż ze względu na postrzeganie przezeń organów administrujących jako pozostających w relacji podrzędności względem organów administracji publicznej, mieszczą się już one w zakresie podmiotowym art. 1 pkt 1 k.p.a. i tym samym nie ma potrzeby niejako dedykowania im osobnej jednostki w ramach art. 1 k.p.a.¹⁰⁴.

2.5. Organ administracji publicznej a organ administracji państwowej

Powracając na grunt *stricte* art. 268a k.p.a. wypada przypomnieć¹⁰⁵, że do 31 grudnia 1998 r. podmiotem, który mógł udzielać pełnomocnictw administracyjnych na podstawie tegoż przepisu nie był organ administracji publicznej, lecz organ administracji państwowej. Tego ostatniego ustawodawca definiował wówczas w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., stwierdzając, że „ilekroć w przepisach Kodeksu

¹⁰¹ Por. uwagi poczynione w pkt 2.1. niniejszego rozdziału.

¹⁰² W rozumieniu ustawy z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 366).

¹⁰³ Zob. P. Gołaszewski, K. Wąsowski [w:] *Kodeks...*, art. 5, nb 25. Ponadto, zaznaczają oni, iż organami administrującymi nie są kasy zapomogowo-pożyczkowe ani – co do zasady – organy stowarzyszeń.

¹⁰⁴ Zob. P. Gołaszewski, K. Wąsowski [w:] *Kodeks...*, art. 5, nb 9. Jak zauważają Autorzy: „[d]efinicja pojęcia organu administracji publicznej przyjęta w art. 5 § 2 pkt 3 [k.p.a.] jest niekompatybilna z art. 1 pkt 1 i 2 [k.p.a.]. Skoro bowiem do kategorii organu administracji publicznej zaliczono również inne organy państwowe i podmioty powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania w drodze decyzji indywidualnych spraw administracyjnych, to w istocie art. 1 pkt 2 [k.p.a.] wydaje się zbędny. Doprecyzowując bowiem końcową część omawianej definicji o pełną treść art. 1 pkt 2 [k.p.a.], w przepisie art. 1 [k.p.a.] wystarczyło ograniczyć się do pkt 1, pomijając natomiast całkowicie pkt 2 tej normy”.

¹⁰⁵ Zob. pkt 1.1. niniejszego rozdziału.

postępowania administracyjnego jest mowa o (...) organach administracji państwowej – rozumie się przez to naczelne i centralne organy administracji państwowej, terenowe organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego, a także organy wymienione w art. 1 § 2¹⁰⁶.

W przytoczonej definicji wyróżnia się brak wzmianki o ministrach i jednocześnie wymienienie obok organów centralnych także organów naczelnych. Tymi ostatnimi w okresie przed 1 stycznia 1999 r., zgodnie z art. 18 k.p.a.¹⁰⁷ byli w stosunku do organów administracji państwowej, organów samorządu terytorialnego oraz organów państwowych i komunalnych jednostek organizacyjnych – Prezes Rady Ministrów i właściwi ministrowie¹⁰⁸. Z kolei art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.¹⁰⁹ eksplikował, że „ilekroć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o (...) ministrach i innych organach administracji państwowej – rozumie się przez to również urzędy centralne i inne równorzędne organy, a także kierowników tych urzędów i organów”. W świetle tych definicji oraz analiz poczynionych w poprzednich partiach niniejszego punktu, wydaje się być zasadne stwierdzenie, iż w ówczesnym (1990–1998) stanie prawnym do organów administracji państwowej na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego należeli ministrowie, a definicja tych ostatnich obejmowała zbliżone do dzisiejszych kategorie podmiotów o równie nieostrych jak obecnie denotacjach.

Z kolei organy samorządu terytorialnego w stanie prawnym od 27 maja 1990 r. obejmowały swą definicją sformułowaną w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.¹¹⁰ organy gmin (tj. jedynych wówczas jednostek samorządu terytorialnego) i ich związków oraz kolegia odwoławcze przy sejmikach, przy czym te ostatnie od 1994 r.¹¹¹ – po uwzględnieniu ich równoległej reformy i implementacji do Kodeksu postępowania administracyjnego odnośnej nomenklatury¹¹² – funkcjonowały jako samorządowe kolegia odwoławcze. Definicja organów samorządu terytorialnego zawierała zatem mniej desygnatów niż przyjęta później podczas reformy ustrojowej definicja organów jednostek samorządu terytorialnego, co niewątpliwie determinowane było ich mniejszą liczebnością w poprzednim okresie.

¹⁰⁶ T.j. Dz.U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26 ze zm.

¹⁰⁷ T.j. Dz.U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26 ze zm.

¹⁰⁸ Na temat istoty organów naczelnych – zob. J. Behr [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 486–498.

¹⁰⁹ T.j. Dz.U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26 ze zm.

¹¹⁰ T.j. Dz.U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26 ze zm.

¹¹¹ Zob. art. 25 pkt 1, Dz.U. z 1994 Nr 122, poz. 593.

¹¹² Zob. Z. Kmiecik, *Samorządowe...*, s. 6.

Definicja organów administracji państwowej, którą do 31 grudnia 1998 r. wyrażał art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.¹¹³ oraz obecna definicja organów administracji publicznej zawarta w tej samej jednostce redakcyjnej w brzmieniu od 1 stycznia 1999 r., mimo pozornej enumeracji podmiotów stanowiących desygnaty definiowanych przez nie pojęć, nie mają wyraźnych granic semantycznych. Bowiem w szczególności przez obejmowanie swym znaczeniem organów administrujących, jak też bliżej niesprecyzowanej kategorii kierowników urzędów równorzędnych centralnym, nie jest możliwe ustalenie wszystkich ich desygnatów, a w rezultacie – także i wszystkich desygnatów współczesnego pojęcia „organ administracji publicznej”, którym ustawodawca posłużył się dla oznaczenia zbioru podmiotów uprawnionych do udzielania pełnomocnictw administracyjnych na podstawie art. 268a k.p.a.

3. Pracownicy obsługujący organ

Organ administracji publicznej na podstawie art. 268a k.p.a. może upoważniać do załatwiania spraw administracyjnych pracowników obsługujących ten organ. Ustawodawca, regulując zakres podmiotowy tegoż przepisu odniósł się więc nie tylko do kwestii tego, komu przysługuje przewidziane w nim uprawnienie, lecz także zdecydował, kogo można upoważniać w ustalony w nim sposób. W konsekwencji podmiotami predestynowanymi do udzielania im pełnomocnictw administracyjnych są owi pracownicy obsługujący upoważniający organ. Określenie adresata przedmiotowej instytucji w powyższy sposób okazało się być jednak źródłem problemów wykładniczych, które zaistniały w praktyce stosowania omawianego przepisu.

3.1. Pracownik

Wspomnianym adresatem pełnomocnictw administracyjnych w świetle dyspozycji art. 268a k.p.a. jest pracownik (obsługujący upoważniający organ). W odróżnieniu od sytuacji podmiotu upoważniającego (organu administracji publicznej), pojęcie pracownika, pomimo wielokrotnego posłużenia się nim przez ustawodawcę w Kodeksie postępowania administracyjnego, nie zostało przezeń zdefiniowane w żadnym z przepisów tego aktu¹¹⁴. W wyniku istnienia takiej luki zachodzą wątpliwości czy podczas ustalania, kto może zostać uznany

¹¹³ T.j. Dz.U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26 ze zm.

¹¹⁴ Zob. zwłaszcza art. 24 k.p.a.

za pracownika w okolicznościach, o których traktuje Kodeks postępowania administracyjnego powinno się odpowiednio stosować definicję przyjętą w art. 2 k.p., czy też poszerzyć ją o podmioty faktycznie wykonujące pracę dla danego organu (np. na podstawie umowy cywilnoprawnej) i tym samym wpisujące się w potoczne rozumienie pracownika.

Zgodnie z art. 2 k.p. – „pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę”. Przepis ten przewiduje zatem *numerum clausum* podstaw nawiązania stosunku pracy, ograniczając je do powyższych¹¹⁵. Natomiast w języku potocznym „pracownik” to „osoba zatrudniona w jakimś zakładzie pracy”¹¹⁶ lub „osoba zatrudniona w jakimś miejscu pracy”¹¹⁷. Definicje słownikowe nierozzerwalnie wiążą więc „pracownika” z zatrudnieniem (podobnie zresztą jak i sam art. 2 k.p.). Z kolei „zatrudnić się” znaczy tyle, co „podjąć pracę”¹¹⁸ względnie „podjąć płatną pracę”¹¹⁹. Definicje zaproponowane przez słowniki PWN i PAN w swej lakoniczności nie wprowadzają żadnych wymogów, co do rodzaju źródła, z którego miałyby wypływać obowiązek świadczenia pracy na rzecz określonego podmiotu. Zatem, kierując się potocznym rozumieniem pracownika należałoby dopuścić możliwość upoważniania do załatwiania spraw administracyjnych nie tylko pracowników w rozumieniu art. 2 k.p., lecz także osoby wykonujące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych (np. umowy zlecenia) lub na jakiegokolwiek innej podstawie.

Warto zwrócić uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnych stopniowo petryfikuje się pojmowanie pracownika z art. 268a k.p.a. szerzej niż czyni się to w definicji z art. 2 k.p.¹²⁰. Takowa linia orzecznicza zdaje się mieć swój początek w wyroku NSA z 29 marca 2012 r. o sygn. II GSK 1012/11¹²¹, w którym to judykacie NSA, rozstrzygając czy sędzia delegowany do Ministerstwa Sprawiedliwości

¹¹⁵ Szerzej na temat podstaw zatrudnienia – zob. K.W. Baran [w:] *Kodeks pracy. Komentarz. Tom I. Art. 1–93*, red. K.W. Baran, Warszawa 2025, s. 24–41.

¹¹⁶ Słownik Języka Polskiego, PWN, pracownik, <https://sjp.pwn.pl/sjp/pracownik;2507781.html> (dostęp: 2.09.2025 r.).

¹¹⁷ Wielki Słownik Języka Polskiego, PAN, pracownik, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/16155/pracownik> (dostęp: 2.09.2025 r.).

¹¹⁸ Wielki Słownik Języka Polskiego, PAN, zatrudnić się, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/44613/zatrudnic-sie> (dostęp: 2.09.2025 r.).

¹¹⁹ Słownik Języka Polskiego, PWN, zatrudnić się, <https://sjp.pwn.pl/sjp/zatrudnic-sie;2544434.html> (dostęp: 2.09.2025 r.).

¹²⁰ Zob. wyroki NSA z 29.03.2012 r., II GSK 1012/11, LEX nr 1145478; z 16.04.2015 r., I OSK 1980/13, LEX nr 2153714; z 27.04.2017 r., II GSK 255/17, LEX nr 2315723 oraz z 30.08.2023 r., I GSK 2035/19, LEX nr 3644095, a także wyrok WSA w Warszawie z 26.02.2013 r., I SA/Wa 1456/12, LEX nr 1323499 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z 30.07.2019 r., III SA/Wr 187/19, LEX nr 2865634.

¹²¹ LEX nr 1145478.

na podstawie art. 77 § 1 pkt 2 p.u.s.p.¹²² może zostać upoważniony przez Ministra Sprawiedliwości do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych, stwierdził, że „termin «pracownicy», którym posługuje się art. 268a k.p.a., nie powinien być rozumiany wyłącznie przez odwołanie się do stosunku prawnego regulowanego Kodeksem pracy. W tym przepisie chodzi o wszelkie osoby, które znajdują się względem organu w relacji podległości służbowej i podporządkowania hierarchicznego, niezależnie od tego, czy te relacje są oparte na stosunku pracy. Może to być również innego typu stosunek publicznoprawny, np. stosunek wynikający z delegacji sędziego do Ministerstwa Sprawiedliwości na podstawie art. 77 § 1 pkt 2 p.u.s.p.”¹²³. Można zatem postawić tezę, iż orzecznictwo preferuje rozszerzenie granic definicji pracownika wytyczonych przez Kodeks pracy nie tyle w oparciu o jego potoczne rozumienie, co na podstawie własnego kryterium, którym jest stan pozostawania przez jedną osobę względem drugiej w relacji podległości służbowej i podporządkowania hierarchicznego. Rekapitułując, w orzecznictwie przyjmuje się szersze rozumienie pracownika niż w Kodeksie pracy, ale wciąż jest ono węższe od tego, które funkcjonuje w języku potocznym¹²⁴.

¹²² Art. 77 § 1 p.u.s.p.: „Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego, za jego zgodą, do pełnienia obowiązków sędziego lub czynności administracyjnych: 1) w innym sądzie równorzędnym lub niższym, a w szczególnie uzasadnionych wypadkach – także w sądzie wyższym, 2) w Ministerstwie Sprawiedliwości lub innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, 2a) w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, 2b) w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych – na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych, 2c) w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do obsługi Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 – na wniosek Prezesa Rady Ministrów, 3) w Sądzie Najwyższym – na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, 4) w sądzie administracyjnym – na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego – na czas określony, nie dłuższy niż 2 lata, albo na czas nieokreślony”.

¹²³ Ponadto w wyroku tym NSA przyjął, że „pojęcie «czynności administracyjnych», zawarte w art. 77 § 1 pkt 2 p.u.s.p., obejmuje wszelkie czynności, do których wykonywania są upoważnieni pracownicy organu, do którego sędzia został delegowany. Wbrew temu, co sugeruje skarżący, nie można tego pojęcia zawęzić do czynności z zakresu tzw. administracji sądowej, związanych z nadzorem Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów. Potwierdzeniem tej tezy jest m.in. to, że wymieniony przepis umożliwia delegowanie sędziego nie tylko do samego Ministerstwa Sprawiedliwości, lecz również do innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości lub nadzorowanej przez tego Ministra”. Oba stanowiska sądu wyrażone w powyższym wyroku zostały – często wręcz dosłownie – powtórzone w innych orzeczeniach sądów administracyjnych, m.in. w przytoczonych już wcześniej wyrokach NSA z 27.04.2017 r., II GSK 255/17, LEX nr 2315723. oraz z 30.08.2023 r., I GSK 2035/19, LEX nr 3644095.

¹²⁴ Pogląd przyjęty przez sądy administracyjne zdają się internalizować przedstawiciele doktryny – zob. B. Kuś [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127–269*, t. 3, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2021, art. 268a, nt 4 oraz K. Glibowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2023, art. 268a, nb 15. Por. K. Klonowski [w:] *Kodeks...*, s. 1520–1521 – Autor ten dochodzi do podobnej konkluzji, akcentując jednak pojęcie władztwa, niewystępującego *explicite* w przytaczanych wyżej orzeczeniach. Jak konstatuje: „[w]ydaje się jednak, że z punktu widzenia istoty i funkcji

Rozważając przedstawiony wyżej problem, trzeba jednak mieć na względzie okoliczność, iż dozwoleństwo na poziomie ustawowym upoważniania przez organ innych osób do załatwiania należących do jego właściwości spraw administracyjnych stanowi specyficzny wyjątek od zasady, że sprawę załatwia osobiście organ, któremu ustawodawca powierzył kompetencję administracyjną¹²⁵. Zważając zatem na tę zasadę oraz zasadę *exceptiones non sunt extendendae*, należy przyjąć niedopuszczalność stosowania wykładni rozszerzającej podczas klaryfikacji wątpliwości zaistniałych na tle zakresu podmiotowego art. 268a k.p.a., konkretnie w odniesieniu do zbioru podmiotów mogących być upoważnianymi na podstawie tegoż przepisu. Ponadto w sytuacji występowania w systemie prawnym definicji pracownika, która została przyjęta w akcie wyczerpująco (przynajmniej z założenia) regulującym obszerną dziedzinę spraw jaką bezdyskusyjnie jest – domyślnie w tej materii właściwe – prawo pracy, a więc w Kodeksie pracy¹²⁶ i w dodatku zarówno ten akt, jak i jego odnośne unormowania obowiązywały w chwili uchwalenia art. 268a k.p.a., powinno uznać się konieczność respektowania przyjętej w niej definicji pracownika, a więc tej z art. 2 k.p. W następstwie wykładni systemowej ów zbiór podmiotów, którym organ może udzielić pełnomocnictwa administracyjnego stanowią pracownicy jego urzędu, dla których źródłem stosunku pracy w tym urzędzie jest któreś z tych wyliczonych w art. 2 k.p., a więc umowa o pracę,

upoważnienia administracyjnego do wykonywania kompetencji organu to ujęcie [dopuszczenie upoważniania osób świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych] jest zbyt szerokie. Niezwykle istotne dla tej konstrukcji prawnej jest występowanie elementu władztwa służbowego przypisanego upoważniającemu względem upoważnionego, który działa w imieniu państwa organu, który może ponieść z tego tytułu odpowiedzialność. Upoważnienia można udzielić w granicach prawa, a nie w ramach swobody umów, jak na gruncie prawa prywatnego. Te założenia wpisują się w ramy wykonywania obowiązków pracowniczych na podstawie umowy o pracę (albo jej szczególnych odmian: powołania, mianowania), a nie występują albo są dalece ograniczone przy innych umowach. Z tego powodu za niedopuszczalne należałoby uznać udzielanie upoważnień osobom wykonującym swoje obowiązki na podstawie umowy zlecenia albo umowy o dzieło⁷.

¹²⁵ *Notabene* warto przypomnieć, iż także projektodawca art. 268a k.p.a., proponując w 1987 r. wprowadzenie tej jednostki redakcyjnej (początkowo jako art. 268 § 2 k.p.a.) głosił, że „proponowana zmiana ma charakter fakultatywny, stąd zastosowanie upoważnień powinno mieć miejsce w przypadkach uzasadnionych wielością spraw oraz w stosunku do pracowników dających gwarancję rzetelnego i kompetentnego ich rozpatrzenia w imieniu organu administracji” (Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego wraz z materiałami informacyjnymi: 1) założenia do projektu ustawy o zasadach podejmowania działalności gospodarczej, 2) projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia listy przedsiębiorstw o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, 3) uprawnienia i zadania organu założycielskiego, określone w aktach podustawowych, z których należałoby zrezygnować, Sejm PRL. IX kadencja (1985–1989), druk sejm. nr 224), wyraźnie zatem eksponując pomyślaną eksterdynamizację stosowania norm zawartych w rzeczonym przepisie.

¹²⁶ Zob. § 19 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

powołanie, wybór, mianowanie lub spółdzielcza umowa o pracę¹²⁷. Nie powinno się zatem dopuszczać upoważnienia do załatwiania spraw administracyjnych (włącznie z wydawaniem decyzji administracyjnych) sędziów delegowanych do wykonywania czynności administracyjnych na podstawie art. 77 § 1 pkt 2 p.u.s.p.

Warto jeszcze zauważyć, że ustawa o służbie cywilnej¹²⁸ oraz ustawa o pracownikach samorządowych¹²⁹ normują kwestie terminologiczne dotyczące pracowników organów administracji publicznej w sposób bardziej restrykcyjny niż czyni to art. 2 k.p. Jednakże, bacząc na to, iż przepisy te dokonują owych procesów definicyjnych przy zmodyfikowanych względem „pracownika” *definiendis*, traktując – odpowiednio – o pracownikach służby cywilnej¹³⁰ i pracownikach samorządowych¹³¹, należy orzec, że nie znajdują one zastosowania przy ustalaniu zbioru podmiotów możliwych do upoważnienia na podstawie art. 268a k.p.a.

3.2. Obsługiwać organ

Choć ustawodawca nie postanowił o tym wprost, to jednak zwrot „obsługujących ten organ” odnoszący się do omówionych wyżej pracowników, winien być łączony z pojęciem urzędu, rozumianym za J. Zimmermannem jako „zorganizowany zespół osób związany z organem administracji publicznej i przydzielony mu do pomocy w realizacji jego funkcji i zadań”¹³². W doktrynie zwraca się uwagę na to, że jeden takowy zespół osób nie musi wspierać pracy wyłącznie jednego organu i w konsekwencji może jednocześnie obsługiwać większą liczbę organów¹³³. Okoliczność ta nie będzie wpływać na możliwość upoważnienia danego pracownika na podstawie art. 268a k.p.a., o ile tylko dany pracownik w ramach zatrudnienia w takim „multiorganowym” urzędzie świadczy merytoryczne usługi na rzecz upoważniającego organu.

Choć aktualny sposób określenia przesłanki pracowania upoważnianej osoby w urzędzie organu zdaniem niektórych może potęgować wątpliwości

¹²⁷ Podobne stanowisko zajmuje K. Bandarzewski ([w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, art. 38, nt 4) – wprawdzie w odniesieniu do podstawy udzielania pełnomocnictw administracyjnych ustanowionej w art. 38 ust. 2 u.s.p., niemniej jednak jest ono aktualne także na gruncie art. 268a k.p.a.

¹²⁸ Ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 409 ze zm.).

¹²⁹ Ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1135).

¹³⁰ Zob. art. 3 pkt 1, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 409 ze zm.

¹³¹ Zob. art. 4, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1135.

¹³² J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 188–189.

¹³³ Zob. P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2025, art. 268a, nt 8.

wyłożone w poprzednim podpunkcie¹³⁴, to jednak ucina wcześniejsze, związane z brzmieniem art. 268a k.p.a. w stanie sprzed 1 kwietnia 2015 r. (tj. przed wejściem w życie odnośnej zmiany treści przepisu). Bowiem – jak przedstawiono to w pkt 1. niniejszego rozdziału – omawiany tu fragment art. 268a k.p.a. pierwotnie traktował o pracownikach „kierowanej jednostki organizacyjnej”. Obejmował on zatem oprócz pracowników przydanego organowi urzędu¹³⁵, także pracowników innych jednostek organizacyjnych, z którymi organ łączyła więź kierownictwa (sprawowanego względem takich jednostek przez organ)¹³⁶. W związku z tym w orzecznictwie z okresu poprzedzającego przedmiotową zmianę treści art. 268a k.p.a. starano się dookreślić zbiór podmiotów, którym organ mógł udzielić pełnomocnictw administracyjnych¹³⁷. W wyniku poddawania analizom więzi organizacyjnych łączących organy z konkretnymi jednostkami organizacyjnymi, sformułowano kompleks kryteriów, które takowe więzi winny spełniać, aby organ mógł upoważnić pracownika danej jednostki na podstawie art. 268a k.p.a. Na przywołanie zasługują w szczególności kryteria wyłożone przez NSA w wyroku z 21 listopada 2011 r. o sygn. I OSK 1003/11:

Z treści art. 268a k.p.a. wynika, że upoważnienie do załatwiania spraw powinno być skierowane do pracowników jednostki organizacyjnej kierowanej przez organ. Oznacza to, że pomiędzy organem, a osobą, którą upoważniono do działania w jego imieniu musi istnieć organizacyjna więź prawna. W doktrynie przyjmuje się, że kierowanie oznacza stan zależności organizacyjnej, którego istotą jest: 1) zakres pełnej oceny jednostki kierowanej, obejmujący warunki, sposób i treść działania podmiotu kierowanego, niezależnione od konkretnych stanów faktycznych, 2) przysługujące podmiotowi kierującemu środki prawne pełnego wyznaczania treści działania jednostki kierowanej (polecenie służbowe oraz wszystkie inne środki prawne pochodne funkcji kierowania tzn. nadzorcze, koordynacyjne, współdziałanie i kontrolne) oraz 3) pełna odpowiedzialność

¹³⁴ Zob. K. Klonowski [w:] *Kodeks...*, s. 1520–1521.

¹³⁵ Por. C. Martysz [w:] *Kodeks...*, art. 268a, s. 552 – Autor ten utożsamia ówczesną jednostkę organizacyjną z urzędem, nie odnosząc się jednak przy tym do istniejącego już wtedy orzecznictwa.

¹³⁶ Szerzej na temat więzi organizacyjnej kierownictwa – zob. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 225–226. Zwracano przy tym uwagę na fakt, iż więź „słabsza” niż kierownictwa, np. nadzór – zob. P.M. Przybysz, *Kodeks...*, art. 268a, nt 8 oraz wyrok NSA w Warszawie z 12.04.1996 r., V SA 1319/95, LEX nr 1689184.

¹³⁷ Zob. np. uchwała NSA (5) w Warszawie z 8.11.1999 r., OPK 20/99, ONSA 2000/2, poz. 53, w której NSA stwierdził: „w porozumieniu z dnia 4 czerwca 1993 r. określono Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie jako własną jednostkę Związku Związków Dzielnicy-Gmin Warszawy. Zgodnie z ogólną regułą wynikającą z art. 268a k.p.a. organ administracji publicznej – co do zasady – może w formie pisemnej upoważnić pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń. Skoro według art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy [Dz.U. Nr 48, poz. 195 ze zm.] jednostki organizacyjne dotychczasowego Związku Gmin (a zatem i ZDM) są podporządkowane Zarządowi m. st. Warszawy, to ZDM był jednostką kierowaną, którą Zarząd ten mógł upoważnić do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych”.

prawna podmiotu kierującego za sposób i efekt działania podmiotu kierowanego [zob. Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 99]. Podstawowymi instrumentami kierowania są wytyczne (instrukcje i inne wewnętrzne akty normatywne) oraz polecenia służbowe [zob. M. Wierzbowski [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009, s. 90]¹³⁸.

Podsumowując, należy poczynić spostrzeżenie, iż w stanie prawnym obowiązującym przed 1 kwietnia 2015 r. zakres podmiotowy art. 268a k.p.a. pod kątem tego, jakim podmiotom organ mógł udzielić pełnomocnictwa administracyjnego był szerszy niż obecnie, co rodziło dodatkowe problemy interpretacyjne. W związku z tym, pomimo przedstawionych w pkt 1.2. niniejszego rozdziału zarzutów dotyczących sposobu przeprowadzenia zmiany treści art. 268a k.p.a., należy uznać, iż wywarła ona pozytywny skutek na kodeksową regulację pełnomocnictwa administracyjnego. Ponadto trzeba jeszcze zauważyć, że ani w pierwotnym, ani w obecnym brzmieniu art. 268a k.p.a. ustawodawca nie zadekretował żadnych wymagań, co do przygotowania merytorycznego (tj. posiadania stosownych kwalifikacji, a więc wiedzy i umiejętności potrzebnych do prawidłowego rozpatrzenia danej kategorii spraw), które miałyby wykazywać pracownik, aby możliwe było upoważnienie go do załatwiania spraw administracyjnych. W tym aspekcie na płaszczyźnie normatywnej (przynajmniej jeśli chodzi o regulację kodeksową) poprzestano jedynie na wymaganiu od danej osoby posiadania przeanalizowanego wyżej statusu pracownika zajmującego się obsługą właściwego organu, z czego można wywodzić, iż owa obsługa wiąże się z wykonywaniem zadań merytorycznych, a nie na przykład współtworzeniem personelu sprząającego¹³⁹.

¹³⁸ Wyrok NSA z 21.11.2011 r., I OSK 1003/11, LEX nr 1149100.

¹³⁹ Zob. wyroki NSA z 7.10.2011 r. I OSK 210/11, LEX nr 1069653; z 8.11.2012 r., I OSK 1554/12, LEX nr 1291350 oraz z 22.09.2017 r., I OSK 393/17, LEX nr 2450774. Ponadto K. Klonowski ([w:] *Kodeks...*, s. 1521) stwierdza, iż: „[w]ydaje się przy tym, że ze względu na wyróżnienie w regulacjach szczegółowych prawa pracy osób zatrudnianych na stanowiskach urzędniczych, pomocniczych oraz obsługi (tak art. 4 ust. 2 [t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1135]) w pełni zasadny wydaje się postulat dobierania upoważnionych tylko z tej pierwszej kategorii. Równocześnie należy zaznaczyć, że trudno wyobrazić sobie skuteczność zarzutu podniesionego w środku prawnym, że pracownik wydający decyzję z upoważnienia organu zajmuje z naruszeniem przepisów stanowisko w urzędzie organu albo że nie ma odpowiednich kwalifikacji, nawet jeżeli w przepisach prawa określono wymagania dotyczące takich kwalifikacji. Organ nie jest bowiem związany jakimikolwiek wymogami przy wyborze pracowników, którym udzieli upoważnienia (zob. wyrok NSA z 8.11.2012 r., I OSK 1554/12, LEX nr 1291350).

4. Upoważnić do załatwiania spraw w imieniu organu

4.1. Uprawnienie

Jak już wielokrotnie wspomniano, udzielanie pełnomocnictw administracyjnych jest – przynajmniej na gruncie art. 268a k.p.a. – uprawnieniem przysługującym organowi administracji publicznej, a nie ciążącym na nim obowiązkiem. Wynika to przede wszystkim z literalnej treści art. 268a k.p.a., zgodnie z którym organ „może upoważniać”. Ustawodawca nie ograniczył się tu jedynie do czasownika „upoważniać”, którego samodzielne użycie w przepisie implikowałoby dla organu – ze względu na specyfikę norm prawa administracyjnego¹⁴⁰ – przymus zastosowania zakodowanej w nim normy prawnej. Ponadto warto przypomnieć, iż także projektodawca pierwotnej treści art. 268a k.p.a. podkreślał, że „[p]ropozycja zmiany ma charakter fakultatywny, stąd zastosowanie upoważnień powinno mieć miejsce w przypadkach uzasadnionych wielością spraw oraz w stosunku do pracowników dających gwarancję rzetelnego i kompetentnego ich rozpatrzenia w imieniu organu administracji”¹⁴¹. Należy zatem kategorycznie stwierdzić, iż powierzenie przez organ swoim pracownikom załatwiania spraw administracyjnych stanowi w świetle art. 268a k.p.a. jego uprawnienie, a nie obowiązek.

4.2. W imieniu organu

Z definicji przytoczonych w rozdz. II. niniejszego opracowania wynika, iż istota czynności upoważnienia sprowadza się do umocowywania przez jedną

Tym samym poczynione wyżej uwagi należy traktować jedynie w kategoriach wskazówek prakseologicznych, odpowiedzialność zaś organu za upoważnienie niewłaściwego pracownika może być ograniczona do odpowiedzialności dyscyplinarnej (ewentualnie karnej) lub politycznej”. Na marginesie warto jeszcze wspomnieć, że niektóre regulacje szczególne wyłączają możliwość udzielania danej kategorii podmiotów upoważnień do załatwiania spraw administracyjnych i wydawania w związku z tym decyzji administracyjnych, nawet jeśli podmioty te są pracownikami obsługującymi organ – zob. w odniesieniu do radców prawnych P.M. Przybyśz, *Kodeks...*, art. 268a, nt 9 oraz wyrok NSA z 21.06.2024 r., III OSK 3338/23, LEX nr 3744227. Ponadto okoliczność, iż określona osoba *in abstracto* nadaje się do tego, aby udzielić jej pełnomocnictwa nie oznacza, że taka możliwość będzie istniała *in concreto* – zob. art. 24 § 1 k.p.a., ustanawiający przesłanki wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu *ex lege*.

¹⁴⁰ Zob. np. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 174.

¹⁴¹ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego wraz z materiałami informacyjnymi: 1) założenia do projektu ustawy o zasadach podejmowania działalności gospodarczej, 2) projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia listy przedsiębiorstw o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, 3) uprawnienia i zadania organu założycielskiego, określone w aktach podustawowych, z których należałoby zrezygnować, Sejm PRL. IX kadencja (1985–1989), druk sejm. nr 224.

osobę drugiej, aby podjęła ona w imieniu tej pierwszej określone aktywności. Owa reprezentacja podmiotu powoduje na płaszczyźnie cywilnoprawnej¹⁴², że czynności prawne dokonane przez pełnomocnika (przedstawiciela) w granicach umocowania pociągają za sobą skutki bezpośrednio w sferze prawnej mandanta¹⁴³. Przenosząc te generalne ustalenia na grunt prawa administracyjnego, a konkretnie – pełnomocnictw administracyjnych, można dostrzec – przynajmniej pod tym jednym względem – daleko posuniętą paralelność występującą pomiędzy regulacją cywilno- i administracyjnoprawną, jednakże z jednym zasadniczym wyjątkiem. Bowiem w wyniku udzielenia pełnomocnictwa administracyjnego, upoważniony pracownik podejmuje – w granicach upoważnienia – działania prawnie relewantne, jak gdyby czynił to sam organ, którego umocowanie do takowej aktywności czerpie swe źródło bezpośrednio z odnośnego przepisu prawa¹⁴⁴, w czym ów pracownik zastępuje osobę domyślnie personifikującą ten organ, a więc jego piastuna¹⁴⁵. Upoważniony pracownik występuje zatem w relacjach z podmiotami spoza wewnętrznej struktury administracji *par excellence* w imieniu organu, nie będąc wszak piastunem organu, czyli osobą *ex lege* predestynowaną do występowania nie tyle w imieniu organu, co po prostu – jako organ, a więc jak wspomniano – jego domyślna personifikacja. O ile zatem przy pełnomocnictwie cywilnym można mówić o relacji pomiędzy dwoma bytami (mandantem i pełnomocnikiem), o tyle przy pełnomocnictwie administracyjnym na płaszczyźnie ontologicznej należy zdiagnozować swoisty trializm bytów, istotowo związany nie tylko z przedmiotową instytucją, ale z całą dekoncentracją wewnętrzną. Bowiem zarówno piastun, jak i upoważniony przezeń podmiot (pracownik) są emanacją organu, ale wszystkie trzy te byty muszą istnieć w chwili inicjacji owego układu dekoncentracyjnego, aby ten mógł się ziścić.

Czynność udzielenia pełnomocnictwa administracyjnego nie wiąże się z kreacją nowego organu, lecz jedynie zmianą osoby, która go reprezentuje i w jego imieniu załatwia sprawy administracyjne (w *a priori* ustalonym zakresie), należące

¹⁴² Zob. art. 95–109 k.c.

¹⁴³ Zob. art. 95 § 2 k.c.

¹⁴⁴ Wyjątkiem jest sytuacja, o której mowa w art. 1 pkt 2 k.p.a., czyli gdy organ jest powołany do załatwiania spraw na podstawie porozumień – szerzej w pkt 4.4. niniejszego rozdziału.

¹⁴⁵ Zob. B. Adamiak, J. Borkowski [w:] *Kodeks...*, art. 268a, nb 3. Jak konstatują Autorzy – „[u]poważnienie udzielone na podstawie komentowanego artykułu [268a k.p.a.] wywiera ten skutek, że zmienia się osoba wykonująca kompetencje organu przez podejmowanie czynności w prawnych formach działania administracji publicznej. Jest do tego wyznaczony któryś z pracowników obsługujących organ, a nie sam piastun funkcji organu, czyli osoba, która powołaniem na to stanowisko jest umocowana do wykorzystywania kompetencji”.

do jego właściwości¹⁴⁶. Toteż skorzystanie przez organ z przedmiotowej instytucji nie powoduje deformacji administracyjnego toku instancji i zaskarżanie decyzji wydanych przez upoważnionego pracownika w imieniu organu administracji publicznej odbywa się na zasadach identycznych, jak od decyzji wydanych osobiście przez piastuna tegoż organu¹⁴⁷. Ponadto zmiana osoby wykonującej kompetencje organu nie skutkuje również wyzbyciem się odpowiedzialności za podjęte działania bądź ich brak¹⁴⁸. Tym, co ulega zmianie jest właśnie osoba wyrażająca wolę organu. Udzielając pełnomocnictwa piastun godzi się, aby wolę organu (czyli *de facto* jego samego) wyrażała w jego zastępstwie osoba inna niż on sam. Z tego względu kluczową rolę w przedmiotowej instytucji odgrywa swoboda decyzyjna piastuna, co do wyboru konkretnej osoby, skrępowana jedynie ustalonymi przez ustawodawcę cechami jakimi upoważniony winien się odznaczać (na gruncie art. 268a k.p.a. musi on być pracownikiem obsługującym upoważniający organ)¹⁴⁹.

O ile kwestia zastępstwa w wyrażaniu woli organu monokratycznego jest zasadniczo klarowna, o tyle dużo bardziej skomplikowanie wygląda ona – czy też raczej wyglądałaby – w kontekście organów kolegialnych – zarówno tych podejmujących decyzje *in pleno* (np. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji), jak i tych, które swoje uprawnienia orzecznicze realizują w składach tworzonych przez jedynie część ich członków (np. działające w składach trzyosobowych samorządowe kolegia odwoławcze). Funkcjonowanie organów kolegialnych wynika m.in.

¹⁴⁶ Zob. postanowienie NSA z 3.03.2011 r., I OZ 6/11, LEX nr 1079915: „organ może upoważniać pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu, a upoważnienie wywiera ten skutek, iż zmienia się osoba wykonująca kompetencję organu w prawnych formach, z tym że upoważniony pracownik nie staje się przez to organem administracyjnym – nosicielem kompetencji, lecz pełni – w granicach określonych w upoważnieniu – jedynie funkcję tego organu. Ponieważ działania podmiotu upoważnionego zaliczane są na rachunek organu upoważniającego, traktowane są jako rozstrzygnięcia samego organu upoważniającego”.

¹⁴⁷ Zob. R. Kędziora, *Kodeks...*, art. 268a, nb 4.

¹⁴⁸ Jak zauważa K. Klonowski ([w:] *Kodeks...*, s. 1518): „odpowiedzialność za działania upoważnionego pracownika na płaszczyźnie administracyjnoprawnej i politycznej ponosi piastun organu. Z kolei w obszarze odpowiedzialności cywilnoprawnej odpowiedzialność spoczywa na korporacji publicznoprawnej, której władztwo wykonuje obsadzony piastunem organ. Odpowiedzialność upoważnionego ogranicza się zaś tylko do płaszczyzny pracowniczej, i to w znacznej mierze określonej przepisami szczególnymi względem ogólnych reguł prawa pracy (np. ustawą o pracownikach samorządowych)”. Z kolei J. Supernat (*Dekoncentracja wewnętrzna w administracji publicznej* [w:] *Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Lublin 2006, s. 299) konstatuje: „ponieważ dekoncentracja wewnętrzna nie jest równoznaczna z abdykacją organu administracji publicznej oraz trwałym wyzbyciem się kompetencji i funkcji kierowniczych (w tym kontrolowania) na rzecz podporządkowanych pracowników, jej następstwem jest podwójna odpowiedzialność. Okoliczność ta jest zresztą źródłem swoistego paradoksu dekoncentracji wewnętrznej: organ administracji publicznej przekazuje to, co chciałby zachować (kompetencje, a dokładnie ich wykonywanie), a zachowuje to, co chciałby oddać (odpowiedzialność)”.

¹⁴⁹ Zob. M. Jaśkowska [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2025, art. 268a, nt 6.

z potrzeby zapewnienia w rozpatrywaniu danej kategorii spraw pluralizmu poglądów i przemyśleń w określonej materii, celem wyważenia motywów aksjologicznych implikujących wybór któregoś z dostępnych wariantów ich rozstrzygnięcia czy też z konieczności posiadania większego zasobu wiedzy i doświadczenia, aby należycie załatwić określoną sprawę. Tłumacząc zasadniczą niedopuszczalność stosowania przez organy kolegialne dyspozycji art. 268a k.p.a., K. Klonowski trafnie stwierdza, że:

[z]ałożenie to wynika z niemożliwości zastosowania konstrukcji reprezentacji do organu kolegialnego, który bazuje na akcie wyrażania woli (głosowania) przez poszczególnych członków. Stanowisko takiego organu stanowi wyraz przemyśleń, dyskusji i aktu głosowania tych członków. Przy organie monokratycznym upoważniony wyraża wolę w ujęciu administracyjnoprawnym w imieniu piastuna tego organu. Przy organie kolegialnym jedna osoba będąca upoważnionym nie może wyrażać woli członków takiego organu. Tym samym konstrukcja normatywna przyjęta w komentowanym przepisie nie pasuje do struktury i schematu działania tych organów¹⁵⁰.

Omawianą tu – co do zasady¹⁵¹ – impotencję konstrukcyjną organów kolegialnych w zakresie udzielania pełnomocnictw administracyjnych uznaje się obecnie niemal powszechnie w doktrynie i orzecznictwie¹⁵².

Z możliwością powierzenia pracownikowi reprezentowania organu poprzez załatwianie w jego imieniu spraw administracyjnych immanentnie wiąże się możliwość odwołania bądź samoistnego wygaśnięcia mocy pełnomocnictwa administracyjnego. Bowiem ze swej istoty upoważnienie nie jest wieczne (czy raczej – dożywotnie¹⁵³) i okoliczności w jakich zostało ono udzielone z czasem mogą ulec zmianie, w związku z czym zaistnieje potrzeba zmiany upoważnionego pracownika¹⁵⁴. Ustawodawca nie unormował wprost w treści art. 268a k.p.a. aspektu temporalnego pełnomocnictw administracyjnych. Z wyrażenia

¹⁵⁰ K. Klonowski [w:] *Kodeks...*, s. 1519.

¹⁵¹ Przepisy szczególnie przewidują możliwość udzielania pełnomocnictw administracyjnych przez organy kolegialne – zob. rozdz. V. pkt 3. niniejszego opracowania.

¹⁵² Zob. np. B. Adamiak, J. Borkowski [w:] *Kodeks...*, art. 268a, nb 8; C. Martysz [w:] *Kodeks...*, s. 559; K. Glibowski [w:] *Kodeks...*, art. 268a, nb 18–21, a także wyroki NSA z 17.10.2023 r., III OSK 1603/22, LEX nr 3768605; z 21.11.2023 r., III OSK 1104/22, LEX nr 3634336; z 8.05.2024 r., III OSK 1669/22, LEX nr 3713503; z 21.06.2024 r., III OSK 3338/23, LEX nr 3744227 oraz z 23.07.2024 r., III OSK 2549/22, LEX nr 3750693. Por. R. Stankiewicz, *Organ kolegialny a wydawanie decyzji administracyjnych*, PPP 2014/2, s. 18.

¹⁵³ Naturalnie, nie da się wykluczyć zgonu pracownika podczas okresu na jaki zostało udzielone upoważnienie, niemniej jednak racjonalne wydaje się uznanie takiej sytuacji za wyjątkową.

¹⁵⁴ Dzieje się tak na przykład wówczas, gdy upłynie kadencja dotychczasowego piastuna organu, a jego następcą nie będzie miał przekonania, co do tego, czy dany pracownik załatwiający wcześniej sprawy w określony sposób (np. na płaszczyźnie aksjologicznej), będzie należycie wyrażał jego (nowego piastuna) wolę.

„w ustalonym zakresie” należy wywodzić, iż organ może dowolnie określać czas, na jaki upoważnia danego pracownika, jak też może upoważnić go do konkretnej sprawy¹⁵⁵ – wówczas umocowanie pracownika wygaśnie – odpowiednio – wraz z upływem oznaczonego terminu bądź z chwilą załatwienia sprawy, do której został on przydzielony¹⁵⁶. Jednakże nie ma na gruncie art. 268a k.p.a. żadnych przeciwwskazań ku temu, aby organ udzielił pełnomocnictwa administracyjnego na czas nieokreślony. W takiej sytuacji musi on jedynie oznaczyć moment, od którego upoważnienie zaczyna obowiązywać lub po prostu wskazać datę jego wystawienia (analogicznie zresztą powinien uczynić przy pełnomocnictwach administracyjnych udzielanych na czas określony)¹⁵⁷. W przypadku skorzystania przez organ z takiej opcji, wskazany pracownik będzie umocowany do załatwiania wszystkich spraw, mieszczących się w zakresie przedmiotowym otrzymanego pełnomocnictwa administracyjnego od chwili, gdy nabędzie ono skuteczność (termin początkowy wskazany przez organ, a w razie braku takowego – od daty wskazanej na dokumencie jako chwila jego wystawienia) do czasu jego odwołania¹⁵⁸. Bowiem z racji tego, że jest ono z formalnego punktu widzenia udzielane przez organ administracji publicznej (wszakże właśnie tak stanowi art. 268a *ab initio* k.p.a.), a nie osobę fizyczną będącą jego piastunem (pełniącą funkcję organu bądź też jeszcze piastującą urząd organu), upoważnienie pracownika trwa nadal, pomimo zmiany owego piastuna spowodowanej np. jego śmiercią, aresztowaniem lub upływem kadencji na jaką został powołany, a także w okresie wakatu na jego stanowisku i – bez uprzedniego cofnięcia – wygasa jedynie w przypadku reorganizacji struktury administracji, w wyniku której reprezentowany przez upoważnionego organ przestaje istnieć¹⁵⁹.

¹⁵⁵ Szerzej na temat zakresu przedmiotowego pełnomocnictw administracyjnych udzielanych na podstawie art. 268a k.p.a. w pkt 4.3. niniejszego rozdziału.

¹⁵⁶ Szerzej na temat wariantów upoważnień terminowych – zob. K. Klonowski [w:] *Kodeks...*, s. 1525–1527.

¹⁵⁷ Zob. np. C. Martysz [w:] *Kodeks...*, s. 552; K. Klonowski [w:] *Kodeks...*, s. 1525–1527, a także przytoczone również przez ostatniego z powyższych Autorów wyroki NSA z 8.11.2012 r., I OSK 1554/12, LEX nr 1291350 oraz z 17.12.2014 r., II GSK 1577/13, LEX nr 1646737.

¹⁵⁸ Wyjątek stanowi sytuacja ustania stosunku pracy upoważnionego pracownika, gdyż jak zauważa K. Klonowski ([w:] *Kodeks...*, s. 1527) „[o]dpada z tą chwilą jedna z przesłanek podmiotowych tej konstrukcji. Upoważniony nie jest «pracownikiem obsługującym ten organ»”.

¹⁵⁹ Tak np. B. Adamiak, *O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądoadministracyjnym*, PiP 2006/11, s. 52; C. Martysz [w:] *Kodeks...*, s. 552; K. Klonowski [w:] *Kodeks...*, s. 1525–1527; M. Jaśkowska [w:] *Komentarz...*, art. 268a, nt 13; M. Stahl, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości*, ZNSA 2006/6, s. 19; wyrok NSA z 19.01.2017 r., II OSK 2656/16, LEX nr 2342112; wyrok NSA z 20.08.2020 r., II FSK 1458/18, LEX nr 3047418; wyrok WSA w Warszawie z 29.05.2006 r., I SA/Wa 496/06, LEX nr 227699; .

Choć ustawodawca nie uregulował ani w art. 268a k.p.a., ani w żadnym innym przepisie kodeksowym trybu w jakim powinno nastąpić cofnięcie (odwołanie bądź wypowiedzenie) pełnomocnictwa administracyjnego, to jednak z samej istoty rzeczony instytucji należy przyjąć, iż można go dokonać na takich samych zasadach jak czynności upoważnienia. Bowiem ze względu na to, że udzielenie pełnomocnictwa administracyjnego jest – podobnie jak na gruncie cywilnoprawnym – czynnością jednostronną i upoważnianemu pracownikowi nie pozostawia się prawnej swobody, co do przyjęcia albo odrzucenia konsekwencji ważnej i skutecznej manifestacji woli upoważniającego, także i jego odwołanie nie zależy od stanowiska upoważnionego, lecz wyłącznie organu. Organ może zatem w dowolnym momencie cofnąć pełnomocnictwo administracyjne udzielone na czas nieokreślony w taki sam sposób w jaki może go udzielić, a więc – antycypując analizę czynioną w pkt 5 niniejszego rozdziału – na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej i jest ono skuteczne albo od daty wskazanej w tym celu przez organ, albo – w razie braku takowej – od chwili opatrzenia przez piastuna organu swoim podpisem¹⁶⁰ stosownego dokumentu (oświadczenia o cofnięciu pełnomocnictwa)¹⁶¹.

4.3. Załatwianie spraw

Z treści art. 268a k.p.a. wynika *explicite*, że przewidziane w nim upoważnienie jest udzielane przez organ administracji publicznej do załatwiania spraw, w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność odpisów dokumentów przedstawionych

wyrok WSA w Kielcach z 17.07.2025 r., I SA/Ke 170/25, LEX nr 3900904 oraz wyrok SA w Warszawie z 24.02.2022 r., III AUa 1815/19, LEX nr 3341118. Odmiennie jednak K. Glibowski [w:] *Kodeks...*, art. 268a, nb 16–18 oraz J. Pitera, *Ważność upoważnienia administracyjnego oraz pełnomocnictwa w przypadku vacatu piastuna organu administracji publicznej*, KPP 2009/1–2, s. 91

¹⁶⁰ Na temat możliwych wariantów, co do sposobu złożenia podpisu – zob. pkt 5.1. niniejszego rozdziału.

¹⁶¹ Zob. K. Klonowski, *Kodeks...*, s. 1527. Jak stwierdza Autor: „[u]poważnienia terminowe i bezterminowe mogą być w każdym czasie jednostronnie cofnięte przez piastuna organu. Następuje to w drodze oświadczenia o odwołaniu upoważnienia, które należy zakomunikować w wersji pisemnej upoważnionemu. Odwołanie takie ogranicza albo wyłącza efekt dekoncentracji wewnętrznej, ale wywołuje również konsekwencje w zakresie stosunku pracy, w którym pozostaje upoważniony wcześniej pracownik. Przyjmując założenie o ciągłości upoważnienia mimo zmiany piastuna organu, należy przyjąć, że wskazane modyfikacje mogą być dokonywane przez nowe osoby, które obsadziły stanowisko organu. Władztwo administracyjne i służbowe w tym zakresie „przechodzi” więc na inną osobę. W orzecznictwie sądów administracyjnych odrzuca się jakiegokolwiek ograniczenia w tym zakresie. Wątpliwości mogą jednak powstać w odniesieniu do osób, które na mocy przepisów szczególnych mogą wykonywać obowiązki piastuna jako tzw. pełniący obowiązki. W takich sytuacjach należałoby oczekiwać uszczegółowienia regulacji kodeksowej w przepisach szczególnych”.

przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań z oryginałem. Przedmiot pełnomocnictwa administracyjnego stanowi zatem możliwość faktycznego załatwiania przez daną osobę spraw administracyjnych (*de iure* niezmiennie załatwia je właściwy organ, którego – jak przedstawiono wyżej – uosabiają jego piastun lub właśnie upoważniony pracownik). Z kolei samo określenie „załatwiać sprawę” koreluje z analogicznymi wyrażeniami występującymi przede wszystkim w art. 1 i 104 § 1 k.p.a.¹⁶², co potencjalnie ułatwia wytyczenie granic zakresu przedmiotowego art. 268a k.p.a.

Zgodnie z art. 104 § 1 k.p.a. „organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej”. Art. 268a k.p.a. został jednak wyposażony w egzemplifikację¹⁶³ zawierającą również inne formy działania administracji publicznej, a nie jedynie decyzję administracyjną. Dyspozycja art. 268a k.p.a. nie wyczerpuje się zatem na upoważnianiu do zakończenia postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego poprzez wydanie decyzji administracyjnej, ale obejmuje także zwięźczenie postępowań administracyjnych niejurysdykcyjnych, np. w sprawie wydania zaświadczenia. Kluczowe zatem dla zakresu przedmiotowego zastosowania art. 268a k.p.a. jest wyliczenie rodzajów postępowań administracyjnych, normowanych przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, sformułowane w art. 1 i 2 k.p.a., w świetle którego do takowych należą: postępowania przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych¹⁶⁴ rozstrzyganych

¹⁶² Zob. B. Adamiak, J. Borkowski [w:] *Kodeks...*, art. 268a, nb 7.

¹⁶³ O jedynie przykładowym charakterze zamieszczonego *in fine* tego przepisu wyliczenia form działania administracji publicznej świadczy jednoznacznie wyrażenie „w szczególności”.

¹⁶⁴ Ustawodawca nie zdefiniował w Kodeksie postępowania administracyjnego pojęcia (indywidualnej) sprawy administracyjnej, w związku z czym doktryna podjęła próby wypełnienia takowej luki. I tak np. T. Woś (*Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Księga z okazji 40-lecia pracy naukowej profesora Jana Jendrośki*, AUWP 1990/168, s. 334) stwierdza, że sprawa administracyjna to „przewidziana w normach materialnego prawa administracyjnego, możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego, którymi są organ administracyjny i indywidualny podmiot niepodporządkowany organizacyjnie temu organowi”. T. Kielkowski (*Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 33) pisze, że „[s]prawa powstaje z chwilą ziszczenia się przesłanek faktycznych, zawartych w hipotezie normy wyższego stopnia, stanowiącej o powinności zastosowania normy przedmiotowej przez rozstrzygnięcie o określonych uprawnieniach lub obowiązkach za pomocą autorytatywnego aktu; z tą chwilą zawiązuje się też między właściwym organem a przyszłym adresatem tegoż aktu stosunek administracyjnoprawny”. A z kolei według J. Zimmermanna (*Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 235) „[p]owstaje ona [sprawa administracyjna] obiektywnie (można nawet powiedzieć, że samoistnie), bez udziału stron i ma wprawdzie również znaczenie procesowe (postępowanie toczy się w teje sprawie), ale jej pochodzenie jest materialnoprawne. Sprawę tę tworzy bowiem pojawiający się obiektywnie fakt (zdarzenie), który łączy się z normą prawną w ten jednostkowy i niepowtarzalny sposób, że właśnie obiektywnie (a nie tylko w pojęciu jakiegoś podmiotu) pozwala na jej konkretyzację

w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco¹⁶⁵; postępowania przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1¹⁶⁶; postępowania w sprawach rozstrzygnięcia sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2¹⁶⁷; postępowania w sprawach wydawania zaświadczeń¹⁶⁸; nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu¹⁶⁹; tryb europejskiej współpracy administracyjnej¹⁷⁰, a także postępowania w sprawie skarg i wniosków przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych¹⁷¹. To właśnie do załatwiania spraw administracyjnych prowadzonych w ramach powyższych postępowań administracyjnych, organ administracji publicznej może upoważniać pracowników swego urzędu na podstawie art. 268a k.p.a.¹⁷².

w formie aktu administracyjnego. Załatwienie czy rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej nie polega więc na przyznaniu racji tej lub innej stronie stosunku prawnego, ale na ustanowieniu uprawnień lub obowiązków, które w danym stanie faktycznym wynikają obiektywnie z odpowiedniej normy prawnej i muszą zostać skonkretyzowane wobec indywidualnego adresata, gdyż jest to, zgodnie z art. 1 k.p.a., sprawa indywidualna”.

¹⁶⁵ Art. 1 pkt 1 k.p.a.

¹⁶⁶ Art. 1 pkt 2 k.p.a.

¹⁶⁷ Art. 1 pkt 3 k.p.a.

¹⁶⁸ Art. 1 pkt 4 k.p.a.

¹⁶⁹ Art. 1 pkt 5 k.p.a.

¹⁷⁰ Art. 1 pkt 6 k.p.a. A. Wróbel ([w:] *Komentarz...*, art. 1, nt 7) konstatuje, iż w kontekście europejskiej współpracy administracyjnej „[p]odobnie jak w przypadku administracyjnych kar pieniężnych, Kodeks nie posługuje się określeniem «postępowanie», lecz terminem o zbliżonym znaczeniu, a mianowicie «tryb», co zapewne miało służyć podkreśleniu pewnej szczególnej pozycji tego trybu w systemie postępowania administracyjnego. Wyraża się ona w tym, że tryb ten ma zastosowanie w ogólnym postępowaniu administracyjnym wtedy, gdy prowadzący to postępowanie organ administracji zwraca się do organu administracji państwa członkowskiego Unii lub Komisji Europejskiej z wnioskiem o udzielenie pomocy, a wówczas organ ten nie załatwia żadnej sprawy administracyjnej w żadnej formie prawnej. Jest to zatem szczególny tryb współpracy administracyjnej, który nie ma charakteru postępowania administracyjnego. Nieco inaczej jest wówczas, gdy organ administracji publicznej innego państwa członkowskiego zwraca się do polskiego organu administracji publicznej z wnioskiem o udzielenie pomocy, wniosek taki uruchamia bowiem odrębny tryb jego załatwienia przez organ administracji publicznej”.

¹⁷¹ Art. 2 k.p.a.; Szerzej na temat wymienionych rodzajów postępowań administracyjnych – zob. B. Adamiak, J. Borkowski [w:] *Kodeks...*, art. 1, nb 17–32; P. Gołaszewski, K. Wąsowski [w:] *Kodeks...*, art. 1, nb 9–45 oraz A. Wróbel [w:] *Komentarz...*, art. 1, nt 1–8.

¹⁷² Trzeba jednak mieć na względzie wyłączenie stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniach wymienionych w art. 3 k.p.a., zgodnie z którym „§ 1. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się do: 1) postępowania w sprawach karnych skarbowych; 2) spraw uregulowanych w ustawie z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 i 2760), z wyjątkiem przepisów działów IV i VIII. § 2. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się również do postępowania w sprawach: 1) (uchylony); 2) (uchylony); 3) (uchylony); 4) należących do właściwości polskich przedstawicielstw

Istotne dla praktyki stosowania pełnomocnictw administracyjnych jest po-
czynienie spostrzeżenia, że do postępowań administracyjnych regulowanych przez
przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie należą różnego rodzaju
postępowania kontrolne, a także postępowania nadzorcze, o ile nie zajdzie po-
trzeba władczej konkretyzacji norm prawnych względem jednostek spoza struk-
tury organizacyjnej administracji publicznej w formie decyzji administracyjnej¹⁷³.
Z tego względu, do prowadzenia owych postępowań kontrolnych i nadzorczych
nie jest możliwe udzielenie pełnomocnictwa administracyjnego ani na podstawie
art. 268a k.p.a., ani zasadniczo na podstawach szczególnych, w tym zwłaszcza
art. 143 § 1 o.p.¹⁷⁴. Trzeba jednak zauważyć, iż niedopuszczalność rozszerzenia
zakresu przedmiotowego pełnomocnictw administracyjnych na tego typu postę-
powania nie oznacza, że jedynym podmiotem uprawnionym do ich prowadzenia
będzie zawsze sam piastun organu, do którego kompetencji ono należy.

Pełnomocnictwa administracyjne, zarówno te regulowane przez art. 268a
k.p.a. oraz art. 143 § 1 o.p., jak i te, dla których właściwe podstawy znajdują się
w ustawach ustrojowych lub materialnych, są wymagane do tego, aby upoważ-
nione na ich mocy osoby mogły wykonywać kompetencje organów administracji
publicznej bezpośrednio związane z załatwianiem spraw w ramach postępowań
unormowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego, Dziale IV Ordy-
nacji podatkowej albo w modyfikujących je choć w niewielkim stopniu – postę-
powaniach administracyjnych szczególnych, czego najczęstszym wyrazem jest
wydawanie decyzji administracyjnych w imieniu upoważniającego organu. Tak
rozumiane pełnomocnictwo administracyjne – jak już wspomniano – nie może
być udzielane do innych zadań wynikających z funkcjonowania danego organu
administracji publicznej. Ustawy określające ustrój poszczególnych organów są

dypłomatycznych i urzędów konsularnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. § 3. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się także do postępowania w spra-
wach wynikających z: 1) nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organa-
mi państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi, 2) podległości służbowej
pracowników organów i jednostek organizacyjnych wymienionych w pkt 1, o ile przepisy szcze-
gólne nie stanowią inaczej. § 4. Do postępowania w sprawach wymienionych w § 1, 2 i 3 pkt
2 stosuje się jednak przepisy działu VIII. § 5. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może
rozciągnąć przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w całości lub w części na postępo-
wania w sprawach wymienionych w § 2^o. Zob. postanowienie NSA z 22.11.2016 r., I FSK 478/15,
LEX nr 2206576 oraz uchwała NSA (7) z 6.03.2017 r., I FPS 7/16, ONSAiWSA 2017/4, poz. 57.

¹⁷³ Zob. B. Adamiak, J. Borkowski [w:] *Kodeks...*, art. 1, nb 21, jak również przywołane przez Au-
torów wyroki NSA z 18.10.2017 r., II GSK 1385/17, LEX nr 2404358; z 20.12.2017 r., II OSK
728/16, LEX nr 2463095 oraz z 30.07.2019 r., II OSK 1706/18, LEX nr 2736821.

¹⁷⁴ Na temat odróżnienia pełnomocnictwa administracyjnego z art. 143 § 1 o.p. od upoważnienia
do przeprowadzenia czynności kontrolnych – zob. wyroki NSA z 17.05.2012 r., II GSK 564/11,
LEX nr 1244750 oraz z 21.09.2017 r., I FSK 125/16, LEX nr 2391702.

jednak często wyposażone w przepisy wprowadzające inne metody dekoncentracji wewnętrznej, które mogą objawiać się m.in. przewidzeniem możliwości upoważniania do załatwiania spraw innych niż indywidualne sprawy administracyjne (np. art. 29 u.RM¹⁷⁵), traktowaniem o tym, iż określone czynności mogą wykonywać upoważnione podmioty przy jednoczesnym nieobejmowaniu owych podmiotów bądź czynności szczególnym unormowaniem pełnomocnictwa administracyjnego (np. art. 9 ust. 1d u.IOŚ¹⁷⁶) oraz stanowieniem, że dany organ wykonuje swoje zadania przy pomocy przydanego mu urzędu albo określonych kategorii jego pracowników (np. art. 18 u.KAS¹⁷⁷). Jeśli zatem dane zadania organu administracji publicznej nie dotyczą bezpośrednio załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych albo innych czynności, wymagających szczególnej kategorii upoważnienia (np. pełnomocnictwa administracyjnego) do skutecznego powierzenia ich pracownikom organu (bądź innym podmiotom funkcjonującym w ramach aparatu organizacyjnego tegoż organu) i jednocześnie charakter owych zadań nie wymaga osobistego ich realizowania przez piastuna organu, to wówczas

¹⁷⁵ art. 29 u.RM: „do zadań, które z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów realizuje Kancelaria, należy w szczególności: 1) (uchylony) 1a) dokonywanie ocen skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych projektowanych regulacji oraz sporządzanie ocen tych skutków, w tym projektów powodujących istotne długookresowe następstwa w rozwoju społecznym i gospodarczym; 1b) opracowywanie ocen międzynarodowych uwarunkowań sytuacji kraju oraz długofalowych koncepcji polityki zagranicznej; 1c) opracowywanie ocen funkcjonalności struktur państwa i sprawności ich działania; 1d) przygotowywanie innych analiz, prognoz, koncepcji, programów i ocen, zleconych przez Prezesa Rady Ministrów; 1e) opiniowanie projektów dokumentów rządowych pod względem ich zgodności z celami polityki Rządu oraz prognozowanymi skutkami społecznymi, gospodarczymi i prawnymi; 2) (uchylony) 3) koordynacja realizacji polityki kadrowej w administracji rządowej, w zakresie określonym w odrębnych przepisach; 4) obsługa spraw kadrowych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w administracji rządowej; 5) koordynacja współdziałania Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów z Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej, Senatem Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej i innymi organami państwowymi; 6) obsługa informacyjna oraz prasowa Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz wewnętrznych organów pomocniczych i opiniodawczo-doradczych Rady Ministrów; 7) (uchylony) 8) wykonywanie zadań z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa określonych w odrębnych przepisach; 9) wykonywanie innych zadań określonych w odrębnych przepisach lub zleconych przez Prezesa Rady Ministrów”.

¹⁷⁶ art. 9 ust. 1d u.IOŚ: „kontrolę wykonują Główny Inspektor Ochrony Środowiska, wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska oraz upoważnieni przez nich inspektorzy Inspekcji Ochrony Środowiska, zwani dalej «inspektorami»”. Zob. art. 5 ust. 8 u.IOŚ, zgodnie z którym „wojewoda, na wniosek wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, może tworzyć delegatury wojewódzkiego inspektoratu ochrony środowiska. Kierownik delegatury może, z upoważnienia wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, prowadzić sprawy i wydawać na terenie swojego działania decyzje administracyjne”.

¹⁷⁷ art. 18 u.KAS: „Szef Krajowej Administracji Skarbowej wykonuje zadania przy pomocy zastępców Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektorów izb administracji skarbowej, naczelników urzędów skarbowych, naczelników urzędów celno-skarbowych, dyrektora Szkoły oraz dyrektorów komórek organizacyjnych urzędu obsługującego ministra”.

ów piastun może upoważnić odpowiednie osoby do ich wykonywania na podstawie postanowień aktów prawnych (ustaw, rozporządzeń albo nawet prawa wewnętrznego) określających zasady dekoncentracji wewnętrznej w jednostkach organizacyjnych (w szczególności w urzędach) podległych temuż organowi¹⁷⁸.

W świetle powyższych ustaleń, wskazane wydaje się postulowanie dywersyfikacji terminologicznej, uwzględniającej wielość metod dekoncentracji wewnętrznej, jak też sposobu ich prawnej regulacji, przy jednoczesnej delimitacji instytucji pełnomocnictwa administracyjnego od całej reszty¹⁷⁹. W tym kon-

¹⁷⁸ Zob. uchwała NSA (7) z 6.03.2017 r., I FPS 7/16, ONSAiWSA 2017/4, poz. 57. W odniesieniu do możliwości upoważnienia przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej podległych mu pracowników do wyznaczenia dyrektora urzędu kontroli skarbowej właściwego do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania kontrolnego, kontroli podatkowej lub przeprowadzenia innej czynności w sprawach z zakresu kontroli skarbowej, także poza właściwością miejscową dyrektora urzędu kontroli skarbowej, a więc upoważnienia do czynności przewidzianej w art. 10 ust. 2 pkt 11 nieobowiązującej już ustawy o kontroli skarbowej (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 720 ze zm.), NSA konstatuje następująco: „[w]ykluczenie możliwości zastosowania obu wskazanych wyżej przepisów, tj. art. 268a k.p.a. oraz art. 143 o.p., jako bezpośredniej podstawy do upoważnienia do wykonywania kompetencji, wynikających z art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy o kontroli skarbowej, nie oznacza, że kompetencje te w każdym przypadku musiał wykonywać samodzielnie piastun funkcji organu. Przedmiot tych kompetencji nie miał takiego charakteru, który przemawiałby za wykluczeniem możliwości powierzenia ich wykonania w drodze upoważnienia pracownikom obsługującym organ. Taka sytuacja występuje np. w relacji pomiędzy organem władzy wykonawczej – Ministrem Sprawiedliwości a sędziami z uwagi na zasady zawarte w art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Z tego powodu Sąd Najwyższy w orzeczeniach powołanych wyżej w postanowieniu NSA uznał za niedopuszczalne wykonywanie niektórych kompetencji Ministra Sprawiedliwości wobec sędziów przez jego zastępców. Jak była już o tym wyżej mowa, założenie, że GIKS nie miał prawa upoważnić do wykonywania kompetencji, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 11, podległych pracowników, niweczyłoby cel wprowadzenia tej regulacji, którym były przede wszystkim poprawa efektywności i uproszczenie działania organów kontroli skarbowej. Stałoby także w sprzeczności z konstytucyjnym nakazem zapewnienia działania instytucji publicznych rzetelności i sprawności ([zob.] preambuła do Konstytucji RP). Należy przy tym podkreślić, że ta konstytucyjna dyrektywa musi być uwzględniana przede wszystkim przy wykonywaniu zadań przez organy administracji publicznej, do których należał GIKS. Dlatego też należy przyjąć, że podstawę prawną do wydania takiego upoważnienia stanowił art. 10 ust. 3 w związku z ust. 1 ustawy o kontroli skarbowej, a także przepisy wewnętrzne regulujące funkcjonowanie urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych, które wyznaczały odpowiedzialną jednostkę organizacyjną – Departament Kontroli Skarbowej w Ministerstwie Finansów – do zapewnienia obsługi przy wykonywaniu zadań GIKS. Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że w literaturze przedmiotu prezentowany jest pogląd, iż «upoważnienie przez organ pracowników swojego aparatu pomocniczego zasadniczo nie wymaga szczególnej podstawy prawnej (...). Upoważnienie dla nich do wykonywania kompetencji ministra zawarte jest bądź w akcie regulującym wewnętrzne funkcjonowanie ministerstwa (regulaminie), bądź w aktach określających zakres obowiązków poszczególnych stanowisk, bądź wreszcie w konkretnych poleceniach przełożonego pracowników, tj. ministra». Autorzy tego stanowiska zwracają uwagę również na zakres obowiązywania art. 268a k.p.a., a także podkreślają, że niektóre działania, takie jak wydawanie aktów normatywnych, muszą być z uwagi na swój charakter podejmowane przez osobę piastującą funkcję organu [zob. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 97–98]”.

¹⁷⁹ Por. wyrok NSA z 5.07.2012 r., II OSK 676/11, LEX nr 1261124 – w orzeczeniu tym, odnosząc się do uprawnienia przysługującego powiatowemu lekarzowi weterynarii na mocy art. 16 ust. 1 pkt 1 u.IW, a sprowadzającego się do możliwości wyznaczenia na czas określony lekarzy weterynarii

tekście warto raz jeszcze podkreślić, iż pełnomocnictwo administracyjne (*sensu stricto*) sprowadza się do upoważnienia przez organ administracji publicznej (piastuna tegoż organu) pracowników jego urzędu (albo inne podporządkowane mu organizacyjnie osoby) do załatwiania w jego imieniu, należących do jego właściwości spraw administracyjnych w ramach postępowań uregulowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego, Dziale IV Ordynacji podatkowej albo w postępowaniach szczególnych, modyfikujących owe wyjściowe modele postępowań administracyjnych¹⁸⁰.

Traktując o zakresie przedmiotowym pełnomocnictw administracyjnych, należy jeszcze zwrócić uwagę na to, od którego momentu danego postępowania, pracownik obsługujący organ potrzebuje – dla ważności podejmowanych przezeń czynności – pełnomocnictwa administracyjnego i w konsekwencji, do których czynności procesowych wystarcza zwykły przydział obowiązków, ustalany w ramach przedstawionych wyżej metod dekoncentracji wewnętrznej. B. Adamiak i J. Borkowski, ustosunkowując się do tego problemu, konstatują: „[z] przyjętego rozwiązania wynika też, że upoważnienie to [pełnomocnictwo administracyjne uregulowane w art. 268a k.p.a.] obejmuje też czynności postępowania wyjaśniającego. Z racji organizacji pracy w urzędzie wskazuje się, że pracownik organu będzie powołany do podejmowania czynności postępowania administracyjnego aż do przygotowania projektu załatwienia sprawy z racji zadań wykonywanych w urzędzie i do tego niepotrzebne jest żadne odrębne upoważnienie, wystarczający jest podział czynności w urzędzie, przydział zadań dla danego stanowiska pracy,

niebędących pracownikami Inspekcji, w tym lekarzy weterynarii świadczących usługi weterynaryjne w ramach zakładu leczniczego dla zwierząt, do wykonywania wymienionych tam zadań (w tym pełnienia funkcji nadzorczych, aczkolwiek nie tylko takich), NSA ów „akt zlecenia funkcji administracji publicznej”, określił zbiorczo (w odniesieniu do wszystkich zadań wliczonych w art. 16 ust. 1 pkt 1 u.IW) mianem „pełnomocnictwa administracyjnego”. Sąd ten stwierdził bowiem, iż „[w]yznaczenie osoby fizycznej do wykonywania funkcji administracji publicznej jest wyrazem woli organu tej administracji, dotyczy jego ustawowych kompetencji, stanowi rodzaj pełnomocnictwa administracyjnego”. Powyższe rozwiązanie terminologiczne powtórzyły następnie – w kontekście tego samego przepisu – inne sądy – zob. wyrok SN z 18.12.2014 r., II UK 90/14, OSNP 2016, nr 7, poz. 91; wyrok WSA w Olsztynie z 10.03.2015 r., II SA/OI 5/15, LEX nr 1805577 oraz wyrok WSA w Warszawie z 17.01.2017 r., IV SA/Wa 2423/16, LEX nr 2284828. W przedmiotowym problemie za trafne należy jednak uznać zastosowane przez NSA w wyroku z 24.04.2018 r. o sygn. II OSK 2324/17 (LEX nr 2531975), określenie „decyzja upoważniająca”, które najlepiej oddaje istotę owego aktu upoważnienia, dokonywanego w formie decyzji administracyjnej (zob. art. 16 ust. 2 u.IW).

¹⁸⁰ Zob. wyrok NSA z 14.03.2019 r., II OSK 976/18, LEX nr 2693757 – w judykacie tym NSA, odnosząc się do zarzutu naruszenia przez sąd I instancji art. 268a k.p.a. i nazywając unormowaną w tym przepisie instytucję wprost przedstawicielstwem (pełnomocnictwem) administracyjnym, nie stosuje tego terminu do analizowanego równoległe upoważnienia pracowników nadzoru budowlanego do przeprowadzenia kontroli budynku, określając to ostatnie po prostu „upoważnieniem” lub „umocowaniem”.

postanowienia regulaminu urzędowania, a więc wewnętrzny akt organizacyjny. To odrębne upoważnienie jest konieczne, gdy czynność pracownika wywołuje samoistne skutki prawne kształtujące uprawnienia albo obowiązki lub potwierdzające fakty lub stan prawny w przypadku zaświadczeń. Inny charakter ma upoważnienie do poświadczenia za zgodność odpisów dokumentów. Poświadczenie jest czynnością materialno-techniczną, nadającą moc procesową odpisom dokumentów¹⁸¹. Zatem, choć pracownik do chwili rozpoczęcia opracowywania rozstrzygnięcia konkretnej sprawy nie potrzebuje pełnomocnictwa administracyjnego, a zaledwie określenie jego obowiązków w stosownym akcie organizującym pracę urzędu, to jednak udzielenie pełnomocnictwa administracyjnego niejako konsumuje owe „słabsze” upoważnienia, zastępując je i uprawniając pracownika, któremu zostało udzielone do podejmowana wszystkich czynności postępowania wyjaśniającego, niezbędnych dla prawidłowego załatwienia rozpatrywanej sprawy¹⁸².

Podsumowując powyższe analizy, wypada jeszcze zaznaczyć, iż użyte przez ustawodawcę wyrażenie „w ustalonym zakresie” odnosi się – obok omówionego wcześniej zakresu temporalnego – właśnie do zakresu przedmiotowego pełnomocnictw administracyjnych. Organ administracji publicznej, upoważniając na podstawie art. 268a k.p.a., powinien wyraźnie określić kategorie spraw, które może i powinien załatwiać wyznaczony pracownik, względnie, do której konkretnej sprawy jest udzielane przedmiotowe upoważnienie¹⁸³. W związku z tym w doktrynie i orzecznictwie podkreśla się, że niedopuszczalne jest udzielanie pełnomocnictw administracyjnych o charakterze blankietowym i o niewystarczająco dookreślonym zakresie rzeczowym, a jeżeli doszłoby do upoważnienia w taki sposób, to czynność tę winno uznawać się za nieważną¹⁸⁴.

4.4. Subdelegacja (?)

Na podstawie art. 268a k.p.a. organ administracji publicznej może upoważniać obsługujących go pracowników do załatwiania spraw administracyjnych. Ani ten artykuł, ani żaden inny przepis Kodeksu postępowania administracyjnego nie przewiduje możliwości upoważniania przez organ swoich

¹⁸¹ B. Adamiak, J. Borkowski [w:] *Kodeks...*, art. 268a, nb 7.

¹⁸² Zob. wyrok NSA z 24.02.2015 r., II OSK 2289/14, LEX nr 1772456.

¹⁸³ Zob. wyrok NSA z 4.04.2007 r., I OSK 42/07, LEX nr 336995.

¹⁸⁴ Zob. np. K. Glibowski [w:] *Kodeks...*, art. 268a, nb 2; K. Klonowski [w:] *Kodeks...*, s. 1523; Z. Kmiecik [w:] *Kodeks...*, s. 1167; wyrok NSA z 27.04.2017 r., I OSK 3369/15, LEX nr 2315705; wyrok NSA z 9.06.2017 r., I OSK 1642/16, LEX nr 2347144 oraz wyrok WSA w Warszawie z 15.09.2017 r., II SA/Wa 558/17, LEX nr 2400193.

pracowników do udzielania przez nich dalszych pełnomocnictw administracyjnych innym – nieupoważnionym od razu przez organ – pracownikom, aby to oni załatwiali w imieniu organu sprawy administracyjne. Tym bardziej żaden przepis kodeksowy nie przewiduje również możliwości cedowania przez upoważnionych pracowników uzyskanych uprawnień w przedmiocie załatwiania spraw na innych pracowników organu bez jego wiedzy i zgody. Ową działalność, tj. udzielanie dalszych pełnomocnictw administracyjnych przez podmioty, które otrzymały je bezpośrednio od piastuna organu, zwykło określać się mianem subdelegacji¹⁸⁵, subupoważnienia¹⁸⁶ czy też pełnomocnictwa administracyjnego (upoważnienia) substytucyjnego¹⁸⁷. Zachowania subdelegacyjne – przynajmniej w odniesieniu do pełnomocnictw administracyjnych udzielanych na podstawie art. 268a k.p.a. – wydają się nie licować z zadekretowaną w art. 7 Konstytucji¹⁸⁸ oraz w art. 6 k.p.a.¹⁸⁹ zasadą legalizmu¹⁹⁰, zgodnie z którą organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Bowiernie – jak wspomniano – ustawodawca nie przewidział w Kodeksie postępowania administracyjnego możliwości upoważniania swoich pracowników do dalszego upoważniania innych, a więc dokonanie takowego upoważnienia nie znajduje oparcia w przepisach prawa, co jest konieczne w sytuacji, gdy przedmiot takowej akcji ma stanowić kompetencja administracyjna. Analogicznie wygląda ocena prawna sytuacji, w której to sami pracownicy organu decydują się upoważnić swych współpracowników, aby ci wyręczyli ich w załatwianiu określonych spraw administracyjnych – wówczas dochodzi do samowolnego przekroczenia przez pierwotnie upoważnionych zakresu udzielonego im przez organ pełnomocnictwa administracyjnego. Rekapitułując, subupoważnianie w kontekście art. 268a k.p.a. uznać należy za niedopuszczalne i w doktrynie oraz orzecznictwie zdaje się panować co do tego zgodność¹⁹¹.

¹⁸⁵ Tak np. K. Glibowski [w:] *Kodeks...*, art. 268a, nb 31.

¹⁸⁶ Tak np. M. Jaśkowska [w:] *Komentarz...*, art. 268a, nt 21.

¹⁸⁷ Tak np. K. Klonowski [w:] *Kodeks...*, s. 1522–1523.

¹⁸⁸ Art. 7 Konstytucji: „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

¹⁸⁹ Art. 6 k.p.a.: „organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa”.

¹⁹⁰ Co do sporu o pojmowanie zasady legalności (praworządności) szerzej w uwagach zawartych w przypisie nr 3 we Wstępie niniejszego opracowania.

¹⁹¹ Zob. np. C. Martysz [w:] *Kodeks...*, s. 552; D. Fleszer, *Zasady udzielania upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w świetle ustawy o samorządzie gminnym*, ST 2012/5, s. 70–71; K. Klonowski [w:] *Kodeks...*, s. 1522–1523; P.M. Przybysz, *Kodeks...*, art. 268a, nt 14; Z. Kmieciak [w:] M. Wojtuń, Z. Kmieciak, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 1166–1167; wyrok NSA z 30.01.2025 r., II GSK 1498/21, LEX nr 3848989; wyrok NSA z 6.05.2025 r., II GSK 2589/21, LEX nr 3884985; wyroki WSA w Warszawie: z 14.12.2005 r., II SA/Wa 1918/05, LEX nr 187397; z 25.05.2006 r., II SA/Wa 268/06, LEX nr 257179 oraz z 13.08.2007 r., II SA/Wa 780/07, LEX nr 447349.

Od subupoważnień trzeba odróżnić sytuację, gdy pełnomocnictwa administracyjnego udziela organ lub podmiot, któremu inne organy powierzyły załatwianie danej kategorii spraw administracyjnych na podstawie stosownego porozumienia, o czym zresztą traktuje sam ustawodawca w art. 1 pkt 2 k.p.a. Wówczas upoważnienia pracownika dokonuje nie tyle uprzednio upoważniony organ, co – po prostu – organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym (organ administrujący), wskazany w art. 5 § 2 pkt 3 *in fine* k.p.a. jako należący do „kodeksowych” organów administracji publicznej. Powyższe stanowisko zdaje się dominować zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie¹⁹².

5. Forma

5.1. Postacie pisma

Pełnomocnictwo administracyjne powinno – zgodnie z art. 268a k.p.a. – zostać udzielone na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Ustawodawca w przedmiotowym przepisie przewidział więc wymóg, co do formy w jakiej organ może na jego podstawie upoważniać swoich pracowników. Regulacja ta, zreformowana w 2021 r.¹⁹³ jest w pełni kompatybilna z równoległe wówczas wprowadzonym art. 14 § 1a k.p.a. Bowiem według pierwszego zdania ostatniego z powyższych przepisu, „sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej”. W związku z tym podczas ustalania w jakiej dokładnie formie jest dopuszczalne udzielenie pełnomocnictwa administracyjnego na podstawie art. 268a k.p.a., konieczne jest oparcie się na rozumieniu postaci papierowej i elektronicznej pisma, przyjętym w dalszej części art. 14 § 1a k.p.a. Kolejne zdania tego paragrafu stanowią natomiast, iż „pisma utrwalone w postaci papierowej opatruje się podpisem własnoręcznym”¹⁹⁴, a „pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią”¹⁹⁵.

¹⁹² Tak np. K. Glibowski [w:] *Kodeks...*, art. 268a, nb 1; K. Klonowski [w:] *Kodeks...*, s. 1518; M. Jaśkowska [w:] *Komentarz...*, art. 268a, nt 9; R. Kędziora, *Kodeks...*, art. 268a, nb 5; wyrok NSA z 24.02.2015 r., II OSK 2289/14, LEX nr 1772456; uchwała NSA w Warszawie z 8.11.1999 r., OPK 20/99, ONSA 2000, nr 2, poz. 53; postanowienie SN z 18.06.2003 r., II CKN 215/01, LEX nr 83840 oraz wyrok WSA w Warszawie z 14.07.2010 r., IV SA/Wa 541/10, LEX nr 589873.

¹⁹³ Zob. pkt 1.4. niniejszego rozdziału.

¹⁹⁴ Art. 14 § 1a zd. 2 k.p.a.

¹⁹⁵ Art. 14 § 1a zd. 3 k.p.a.

Mając powyższe na uwadze, piastun organu, zamierzając udzielić pełnomocnictwa administracyjnego w postaci papierowej powinien albo sporządzić jego tekst w całości odręcznie na kartce papieru, umieszczając przy tym – w sposób niebudzący wątpliwości – swój podpis, albo wydrukować tekst uprzednio napisany na urządzeniu informatycznym i opatrzyć go swym podpisem¹⁹⁶. Z kolei, chcąc udzielić go w postaci elektronicznej, piastun organu powinien podpisać przygotowany w wersji cyfrowej tekst upoważnienia, wykorzystując rozwiązania technologiczne wymienione w art. 14 § 1a zd. 3 k.p.a., a zatem – na zasadzie alternatywy rozłącznej – kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym¹⁹⁷. Natomiast wątpliwe wydaje się dopuszczenie możliwości udzielania pełnomocnictw administracyjnych przy użyciu kwalifikowanej pieczęci elektronicznej organu administracji publicznej. Wynika to z faktu, iż takowa pieczęć nie pozwala na zidentyfikowanie stosującej ją osoby, a jedynie organu administracji publicznej, którą osoba ta reprezentuje¹⁹⁸. Także i sam ustawodawca dopuszczając opatrywanie dokumentów kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej nakłada obowiązek wskazania w treści dokumentu osoby, która się nie posłużyła. Zatem ze względu na brak pewności, co do tego czy osoba korzystająca z tego sposobu podpisu faktycznie jest piastunem organu (czego nie determinuje samo wymienienie jego personaliów w dokumencie), a więc co do zasady jedynym podmiotem uprawnionym do udzielenia *in concreto* pełnomocnictwa administracyjnego, należy uznać podpisywanie przy jej pomocy dokumentu, zawierającego owe pełnomocnictwo za niedopuszczalne.

Do 4 października 2021 r. art. 268a k.p.a. stanowił, że upoważnianie do załatwiania spraw administracyjnych winno następować w formie pisemnej. Z kolei treść ówczesnego art. 14 § 1 k.p.a. głosiła, że sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego¹⁹⁹. Z racji istnienia na

¹⁹⁶ Zob. H. Knysiak-Sudyka [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 174.

¹⁹⁷ Szerzej na temat wymienionych rozwiązań technologicznych – zob. np. H. Knysiak-Sudyka [w:] *Kodeks...*, s. 174–175; A. Wróbel [w:] *Komentarz...*, art. 14, nt 8–10 oraz Z. Kmiecik, J. Wegner [w:] M. Wojtuń, Z. Kmiecik, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 138–139.

¹⁹⁸ Szerzej na temat kwalifikowanej pieczęci elektronicznej organu administracji publicznej – zob. np. H. Knysiak-Sudyka [w:] *Kodeks...*, s. 174–175; A. Wróbel [w:] *Komentarz...*, art. 14, nt 13–14 oraz Z. Kmiecik, J. Wegner [w:] *Kodeks...*, s. 139.

¹⁹⁹ Art. 14 § 1 (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735): „sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 346, 568, 695, 1517 i 2320), doręczanego środkami komunikacji elektronicznej”.

gruncie art. 14 § 1 k.p.a. dychotomicznych form załatwiania spraw, a na gruncie art. 268a k.p.a. wyłącznie formy pisemnej, trzeba stwierdzić, że w ówczesnym stanie prawnym udzielanie pełnomocnictw było dopuszczalne jedynie w sposób, który obecnie implikowany jest wyborem postaci papierowej pisma²⁰⁰.

5.2. Dokument upoważniający

Probleмами praktycznymi związanymi z udzielaniem pełnomocnictw administracyjnych, które na przestrzeni lat wzbudziły kontrowersje w doktrynie i orzecznictwie są charakter dokumentu, w którym dozwolone jest ich formułowanie oraz sposób, w jaki powinno następować wskazanie upoważnianej osoby. Mianowicie ustawodawca, poprzestając podczas regulowania formy pełnomocnictw administracyjnych na ustanowieniu wymogu ich pisemności, nie wypowiedział się w ogóle, co do tego czy owe pełnomocnictwa winny zawsze przybierać postać dokumentu indywidualnie zaadresowanego do upoważnianego pracownika²⁰¹, czy też dopuszczalne jest ich alternatywne udzielenie w ramach aktu generalnego, np. regulaminu organizacyjnego, ustalającego porządek pracy w danym urzędzie, i jeśli tak, to czy konieczne jest wskazanie w takowym akcie upoważnianego pracownika imiennie²⁰², czy też możliwe jest ograniczenie się do przypisania upoważnienia do załatwiania danej kategorii spraw do konkretnego stanowiska służbowego²⁰³.

Z uwagi na to, że – jak wspomniano – ustawodawca nie zdeterminował w treści art. 268a k.p.a. charakteru aktu, w którym mogą być udzielane

²⁰⁰ Zob. wyrok SO w Częstochowie z 10.03.2017 r., IV U 987/16, LEX nr 2265989.

²⁰¹ Tak np. C. Martysz [w:] *Kodeks...*, s. 553; J.H. Szlachetko, *Przegląd orzecznictwa sądowego w zakresie prawnych podstaw i form dekoncentracji kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do załatwiania indywidualnych spraw w zakresie administracji publicznej*, GSP 2015/3, s. 20; wyrok NSA z 11.05.2007 r., I OSK 832/06, LEX nr 342119; wyrok NSA z 18.10.2007 r., I OSK 1470/06, LEX nr 501013; wyrok NSA z 24.01.2008 r., I OSK 1413/06, LEX nr 456349; postanowienie NSA z 13.06.2017 r., II GW 10/17, LEX nr 2357943 oraz wyrok SO w Częstochowie z 6.07.2012 r., IV U 1746/11, LEX nr 1867685.

²⁰² Tak np. K. Glibowski [w:] *Kodeks...*, art. 268a, nb 9–12; K. Klonowski [w:] *Kodeks...*, s. 1523; M. Jaśkowska [w:] *Komentarz...*, art. 268a, nb 8; P.M. Przybysz [w:] *Kodeks...*, art. 268a, nt 12; D. Dąbek, *Glosa do wyroku WSA z 11.05.2006 r., I SA/Ke 441/05*, PPP 2007/4, s. 71; wyrok NSA z 8.09.2011 r., I OSK 378/11, LEX nr 965924; wyrok NSA z 20.06.2013 r., II GSK 476/12, LEX nr 1558821; wyrok NSA z 12.09.2024 r., II GSK 2262/21, LEX nr 3785325; wyrok NSA z 17.12.2024 r., III FSK 1504/23, LEX nr 3825865; wyrok NSA z 30.01.2025 r., II GSK 1498/21, LEX nr 3848989; wyrok WSA w Warszawie z 30.01.2008 r., VI SA/Wa 1919/07, LEX nr 510830 oraz wyrok WSA w Warszawie z 5.06.2017 r., V SA/Wa 1591/16, LEX nr 2342786.

²⁰³ Tak np. wyrok NSA z 10.01.2012 r., I OSK 1563/11, LEX nr 1107463; wyrok NSA z 8.11.2012 r., I OSK 1554/12, LEX nr 1291350 oraz wyrok NSA z 10.02.2015 r., II GSK 2118/13, LEX nr 1772207.

pełnomocnictwa administracyjne, wykluczanie *a priori* wyrażania ich w ramach dokumentu, którego naczelnym celem jest organizacja pracy urzędu i z tego powodu adresowanego nie do jednej, konkretnej osoby, ale do szerszego grona pracowników urzędu (względnie wszystkich przebywających w nim jednostek), jawi się jako bezzasadne. Bowiern ustawodawca, ograniczając się jedynie do określenia w art. 268a k.p.a. wymogu pisemności ani nie wskazał preferowanych konstrukcji dokumentów upoważniających, ani nie zakazał zawierania upoważnienia w dokumencie, który z założenia nie jest adresowany wyłącznie do upoważnianego pracownika. Z tego względu rygoryzm pierwszego z powyższych poglądów nie znajduje żadnych podstaw w unormowaniach kodeksowych.

Odnosząc się zaś do zagadnienia „imienności” pełnomocnictwa administracyjnego, należy poczynić spostrzeżenie, iż już od czasów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (dokładnie od 1950 r.)²⁰⁴ polski prawodawca zarówno ustawowy, jak i podustawowy, konstruując przepisy, mające stanowić podstawy prawne udzielania pełnomocnictw administracyjnych, określa wyraźnie na płaszczyźnie podmiotowej nie tylko stronę czynną owego układu upoważniania, lecz także jego stronę bierną²⁰⁵. Tę ostatnią na przestrzeni ponad siedmiu dekad stanowili m.in. kierownicy wydziałów, pracownicy wydziałów, pracownicy kierowanych przez upoważniający organ jednostek organizacyjnych aż wreszcie, od 1 kwietnia 2015 r. stanowią ją (w każdym razie na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego) pracownicy obsługujący upoważniający organ. Polski prawodawca sukcesywnie zatem kreował – i nadal kreuje – ową stronę bierną, zawężając granice uznania organu pod kątem wyboru upoważnianych podmiotów do apriorycznie ustalonych kategorii osób, opierając się przy doborze kryteriów klasyfikacyjnych na roli, jaką generalnie selekcyonowani ludzie pełnią w społeczeństwie czy – mówiąc konkretniej – w strukturze organizacyjnej administracji publicznej. Zatem to ustawodawca osobiście decyduje o tym jakie stanowisko powinny zajmować osoby, którym organy administracji publicznej mogą udzielić pełnomocnictwa administracyjnego. Tym samym pozostawia on w granicach wspomnianego uznania organu jedynie wypełnienie tych *a priori* uregulowanych przez siebie samego kategorii „upoważnianych” podmiotów konkretnym substratem ludzkim, tj. – stosownie do treści przepisu stanowiącego podstawę upoważnień – osobami zajmującymi w danym okresie stanowisko kierownika wydziału, pracownika wydziału czy po prostu będącej pracownikiem obsługującym upoważniający organ. Mija się zatem z *ratione*

²⁰⁴ Zob. rozdz. III. pkt 2.1. niniejszego opracowania.

²⁰⁵ Analogiczną nomenklaturę w odniesieniu do zakresu podmiotowego pełnomocnictw administracyjnych przyjmuje K. Klonowski ([w:] *Kodeks...*, s. 1519).

art. 268a k.p.a. i *de facto* stanowi działanie niemające oparcia w przepisach prawa praktyka „upoważniania stanowisk”, tzn. sytuacja, w której organ nie typuje z imienia i nazwiska osoby, którą upoważnia, ale wskazuje stanowisko służbowe, którego piastowanie czyni równoznacznym z uzyskaniem pełnomocnictwa administracyjnego, bez dodatkowej czynności udzielenia takowego pełnomocnictwa zatrudnionej na owym stanowisku osobie (bądź osobom) i podania jej (ich) personaliów. Bowiernie skoro ustawodawca określił już stanowiska, które implikują możliwość bycia upoważnionym na podstawie art. 268a k.p.a., czyniąc to w takim stopniu uszczegółowienia, jaki uznał za stosowny, to rolą organu chcącego skorzystać z przedmiotowego uprawnienia nie jest dalsze uszczegóławianie owej regulacji i wiązanie z danym stanowiskiem wyposażenia w odnośne pełnomocnictwo administracyjne, ale typowanie wprost indywidualnych, oznaczonych z imienia i nazwiska osób, tj. wspomnianego substratu ludzkiego, gdyż do tego właśnie umocował organ ustawodawca w treści rzeczzonego przepisu. Zatem praktykę udzielania „upoważnień stanowiskowych”, którą można również nazywać „upoważnianiem stanowisk”, trzeba uznać za niedopuszczalną, w sytuacji, gdy zamiarem organu jest upoważnienie do załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych. W myśl powyższego wywodu, wymogu imiennego wskazania upoważnianego pracownika nie łagodzi okoliczność, że „upoważniane” stanowisko jest jednoosobowe i istniałaby możliwość ustalenia osoby, która zajmowała je w danym momencie, gdyby nie została ona oznaczona imiennie przez organ w stosownym dokumencie²⁰⁶.

Rekapitulując, w obecnym stanie prawnym art. 268a k.p.a. nie wprowadza reglamentacji dopuszczalnych form aktu, w którym mogą być udzielane pełnomocnictwa administracyjne. Mogą one zatem zostać udzielone zarówno w piśmie indywidualnie skierowanym do upoważnianej osoby, w załączniku do zakresu czynności danego pracownika, w regulaminie organizacyjnym, a także w każdym innym dokumencie, pod warunkiem, że zostanie dochowana któraś z postaci pisma, określona w art. 14 § 1a k.p.a., oraz że upoważniany pracownik zostanie wskazany w owym dokumencie imiennie, a nie jedynie stanowiskowo²⁰⁷.

²⁰⁶ Por. wyrok NSA z 10.01.2012 r., I OSK 1563/11, LEX nr 1107463.

²⁰⁷ Zob. wyrok NSA z 20.06.2013 r., II GSK 476/12, LEX nr 1558821: „[p]rzyjmuje się w orzecznictwie i doktrynie, że upoważnienie, o którym mowa w art. 268a k.p.a., może mieć nie tylko postać odrębnego dokumentu lecz także np. załącznika do zakresu czynności danego pracownika lub regulaminu organizacyjnego, statutu, czy jak w tej sprawie książki procedur wewnętrznych – jeżeli upoważnienie w takiej formie dotyczy imiennie wskazanego pracownika. Upoważnienie ma być udokumentowane i mieć formę pisemną”.

PRZEPISY SZCZEGÓLNE

W polskim systemie prawnym – jak wspomniano we Wstępie – nie egzystuje tylko jeden przepis, normujący instytucję pełnomocnictwa administracyjnego i tym samym stanowiący uniwersalną podstawę prawną takowych upoważnień, do którego to miana – ze względu na swe kodeksowe usytuowanie – mógłby aspirować art. 268a k.p.a., a zamiast tego, istnieje obecnie wiele przepisów szczególnych, w oparciu o które winno się udzielać pełnomocnictwa administracyjne. O tym, kto (jaki organ administracji publicznej), kogo, w jakiej formie i do czego dokładnie może czy też jest zobowiązany upoważnić, decydują czynniki takie jak, np. umiejscowienie danego przepisu w systemie źródeł prawa i pozostawanie ze sobą określonych regulacji w relacji przepisu szczególnego do przepisu ogólnego. Z tego względu wskazane jest poddanie analizie także innych niż art. 268a k.p.a., aktualnie obowiązujących podstaw prawnych do udzielania pełnomocnictw administracyjnych, przy czym z uwagi na wielość takowych przepisów, zasadne jest ograniczenie się jedynie do wybranych unormowań, dających dostateczny ogład w sprawie, jak też poprzestanie podczas ich badań na poczynieniu ogólnych spostrzeżeń oraz ustaleniu ich relacji i odmienności względem przedstawionego wcześniej art. 268a k.p.a.

1. Postępowania administracyjne wyłączone

1.1. Uwagi ogólne

Zgodnie z art. 3 k.p.a. przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego – co do zasady – nie stosuje się do postępowania w sprawach karnych skarbowych¹, spraw uregulowanych w Ordynacji podatkowej², postępowania

¹ Art. 3 § 1 pkt 1 k.p.a.

² Art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a. Mowa o ustawie z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.).

w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych³, a także do postępowania w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi⁴ oraz podległości służbowej pracowników organów i owych jednostek organizacyjnych^{5,6}. Ze względu na takowe wyłączenie stosowania unormowań kodeksowych, powyższe postępowania określa się w doktrynie mianem „wyłączonych”⁷. Oczywistą implikacją przedstawionego stanu rzeczy, jest niemożność korzystania przez organy administracji publicznej z dyspozycji art. 268a k.p.a. na potrzeby tych rodzajów postępowań administracyjnych. Jednakże z uwagi na konieczność wdrożenia dekoncentracji wewnętrznej w strukturach odpowiednich organów, wprowadzono – przynajmniej na gruncie Ordynacji podatkowej – przepis analogiczny do art. 268a k.p.a., pomyślany jako odpowiednik kodeksowego modelu w postępowaniach domyślnie toczących się w oparciu o przepisy Ordynacji podatkowej, a więc także w postępowaniach administracyjnych szczególnych, bazujących na owym akcie⁸.

1.2. Art. 143 o.p.

Jednostkami redakcyjnymi Ordynacji podatkowej, normującymi możliwość udzielania pełnomocnictw administracyjnych są trzy paragrafy jej art. 143. Zgodnie z art. 143 § 1 o.p. „organ podatkowy może upoważnić funkcjonariusza lub pracownika kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu i w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń”. Przepis ten stanowi zatem domniemaną podstawę prawną upoważnień do załatwiania spraw w postępowaniu uregulowanym w Dziale IV Ordynacji podatkowej oraz w postępowaniach dlań szczególnych. Jak zauważa się w doktrynie, konstruując art. 143 § 1 o.p. starano się *de facto* inkorporować do postępowań podatkowych art. 268a k.p.a. i nie dążyć do wprowadzania w pierwotny wzorzec zbyt daleko posuniętych zmian⁹.

³ Art. 2 § 2 pkt 4 k.p.a.

⁴ Art. 3 § 3 pkt 1 k.p.a.

⁵ Art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a.

⁶ Art. 3 k.p.a. przewiduje ponadto wyjątki od powyższych wyłączeń.

⁷ Zob. K. Klonowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 58 i 106–113.

⁸ Zob. wyrok NSA w Warszawie z 24.11.1999 r., V SA 2173/98, ONSA 2000/4, poz. 172.

⁹ Zob. B. Adamiak, J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, Legalis 2024, art. 268a, nb 8 oraz M. Szubiakowski, *Upoważnienie pracownika do załatwiania spraw*, PP 2001/6, s. 51.

Dostrzegalną już *prima facie* różnicą w treści art. 143 § 1 o.p. na tle art. 268a k.p.a. jest odmienne określenie zakresu podmiotowego pełnomocnictwa administracyjnego – zarówno w odniesieniu do strony czynnej, jak i biernej. Tej pierwszej nie stanowi bowiem „organ administracji publicznej”, lecz „organ podatkowy”, zdefiniowany w art. 13 o.p. – podobnie jak organ administracji publicznej w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. – poprzez wyliczenie takowych organów¹⁰. Z kolei strona

¹⁰ Art. 13 o.p.: „§ 1. Organem podatkowym, stosownie do swojej właściwości, jest: 1) naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celno-skarbowego, wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta albo marszałek województwa – jako organ pierwszej instancji; 1a) (uchylony); 2) dyrektor izby administracji skarbowej – jako: a) organ odwoławczy odpowiednio od decyzji naczelnika urzędu skarbowego albo naczelnika urzędu celno-skarbowego, b) organ pierwszej instancji, na podstawie odrębnych przepisów, c) organ odwoławczy od decyzji wydanej przez ten organ w pierwszej instancji; 3) samorządowe kolegium odwoławcze – jako organ odwoławczy od decyzji wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty albo marszałka województwa. § 2. Szef Krajowej Administracji Skarbowej jest organem podatkowym – jako: 1) organ pierwszej instancji w sprawach stwierdzenia nieważności decyzji, wznowienia postępowania, zmiany lub uchylecia decyzji lub stwierdzenia jej wygaśnięcia – z urzędu; 2) organ odwoławczy od decyzji i postanowień wydanych w sprawach, o których mowa w pkt 1, 7 i 9; 3) organ właściwy w sprawach uprzednich porozumień cenowych, o których mowa w dziale III ustawy z 16.10.2019 r. o rozstrzygnięciu sporów dotyczących podwójnego opodatkowania oraz zawieraniu uprzednich porozumień cenowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 948); 4) organ właściwy w sprawach dotyczących interpretacji przepisów prawa podatkowego, o których mowa w art. 14b § 1, w zakresie określonym w art. 14e § 1; 4a) organ właściwy w sprawach zmiany albo uchylecia opinii w sprawie opodatkowania wyrównawczego, o której mowa w art. 14t § 1, w przypadkach, o których mowa w art. 14zd § 3; 5) organ właściwy w sprawach informacji przekazywanych przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe o otwartych i zamkniętych rachunkach bankowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej; 6) organ właściwy w sprawach opinii zabezpieczających, w tym w zakresie opinii zabezpieczających w sprawie opodatkowania wyrównawczego; 7) organ pierwszej instancji w sprawach, o których mowa w art. 119g § 1 i 8; 8) organ właściwy w sprawach dotyczących informacji o schematach podatkowych; 9) organ pierwszej instancji właściwy w sprawach zmiany albo uchylecia: a) wiążącej informacji stawkowej, o której mowa w przepisach ustawy z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2024 r. poz. 361, 852, 1473 i 1721), w przypadkach, o których mowa w art. 42h ust. 4 tej ustawy, b) wiążącej informacji akcyzowej, o której mowa w przepisach ustawy z 6.12.2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1542, 1598 i 1723 oraz z 2024 r. poz. 1681), w przypadkach, o których mowa w art. 7ha ust. 6 tej ustawy; 10) organ właściwy w sprawach dotyczących realizacji współdziałania, o którym mowa w dziale IIB; 11) organ właściwy w sprawach opinii, o której mowa w art. 119z § 1. § 2a. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej jest organem podatkowym – jako: 1) organ właściwy w sprawach dotyczących wydawania interpretacji przepisów prawa podatkowego, o których mowa w art. 14b § 1 i art. 14e § 1a; 1a) organ właściwy w sprawach wydawania, zmiany albo uchylecia opinii w sprawie opodatkowania wyrównawczego, o której mowa w art. 14t § 1; 2) organ pierwszej instancji właściwy w sprawach wydawania: a) wiążącej informacji stawkowej, o której mowa w przepisach ustawy z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług, b) wiążącej informacji akcyzowej, o której mowa w przepisach ustawy z 6.12.2008 r. o podatku akcyzowym; 3) organ odwoławczy od decyzji i postanowień wydanych w sprawach, o których mowa w pkt 2 i 4; 4) organ pierwszej instancji właściwy w sprawach zmiany albo uchylecia: a) wiążącej informacji stawkowej, o której mowa w przepisach ustawy z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług, b) wiążącej informacji akcyzowej, o której mowa w przepisach ustawy z 6.12.2008 r. o podatku akcyzowym. § 2b. Minister właściwy do spraw finansów publicznych jest organem podatkowym – jako organ właściwy w sprawach, o których mowa w art. 14a § 1 i dziale IIC. § 2c. W zakresie rozstrzygania spraw podatkowych uprawnienia naczelnika urzędu skarbowego, naczelnika urzędu celno-skarbowego oraz dyrektora izby administracji skarbowej, jako organu podatkowego,

bierna została oznaczona nie jako „pracownicy obsługujący (upoważniający) organ”, ale – w pewnym sensie – dwuelementowo, przy pomocy „funkcjonariusza” oraz „pracownika kierowanej jednostki organizacyjnej”. Drugi z tych zbiorów podmiotów „upoważnianych”, ewidentnie wykazuje paralelność z pierwotnym brzmieniem art. 268a k.p.a.¹¹. Natomiast „funkcjonariusz” został dodany do omawianego przepisu w 2003 r. jako „funkcjonariusz celny”¹², uzyskując obecne brzmienie dopiero w 2017 r.¹³. W art. 130 § 1 o.p. ustawodawca wyjaśnił, iż w dalszych przepisach Ordynacji podatkowej (a zatem i w jej art. 140), przez „funkcjonariusza” rozumie funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej, co koreluje z nomenklaturą przyjętą w art. 1 ust. 1 pkt 2 u.KAS¹⁴.

Wyłożony wyżej zakres podmiotowy art. 143 § 1 o.p. został zmodyfikowany już w kolejnym paragrafie tegoż artykułu. Bowiem zgodnie z art. 143 § 2 o.p. „upoważnienie, o którym mowa w § 1, może być udzielone również: 1) pracownikom obsługującym naczelnika urzędu skarbowego – przez naczelnika urzędu skarbowego; 2) funkcjonariuszom lub pracownikom obsługującym dyrektora izby administracji skarbowej – przez dyrektora izby administracji skarbowej; 3) funkcjonariuszom lub pracownikom obsługującym naczelnika urzędu celno-skarbowego – przez naczelnika urzędu celno-skarbowego; 4) funkcjonariuszom lub pracownikom obsługującym dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej – przez dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej; 5) funkcjonariuszom lub pracownikom obsługującym naczelnika urzędu celno-skarbowego lub dyrektora izby administracji skarbowej albo Szefa Krajowej Administracji Skarbowej – przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej; 6) funkcjonariuszom lub

przysługują także radcy skarbowemu, wykonującemu czynności orzecznicze w tym organie. § 3. Organami podatkowymi wyższego stopnia są organy odwoławcze”. Ponadto na podstawie art. 13a o.p. „Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, nadać uprawnienia organów podatkowych: 1) Szefowi Agencji Wywiadu, 2) Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, 3) Szefowi Centralnego Biura Antykorupcyjnego, 4) Szefowi Służby Wywiadu Wojskowego, 5) Szefowi Służby Kontrwywiadu Wojskowego – jeżeli jest to uzasadnione ochroną informacji niejawnych i wymogami bezpieczeństwa państwa”.

¹¹ Zob. rozdz. IV, pkt 1.2. i 3.2. niniejszego opracowania.

¹² Na mocy art. 20 pkt 13 ustawy z 27.06.2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (Dz.U. Nr 137, poz. 1302). Zgodnie z art. 40 tej ustawy, przedmiotowa zmiana weszła w życie z dniem 1 września 2003 r.

¹³ Na mocy art. 38 pkt 47 lit. a ustawy z 16.11.2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1948 ze zm.). Zgodnie z art. 260 tej ustawy, przedmiotowa zmiana weszła w życie z dniem 1 marca 2017 r.

¹⁴ Art. 1 ust. 1 u.KAS: „ustawa określa: 1) zadania, organy i organizację Krajowej Administracji Skarbowej (...); 2) formy realizacji niektórych zadań KAS i szczególne uprawnienia organów KAS oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, zwanych dalej «funkcjonariuszami»; 3) warunki pracy i służby; 4) zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy”.

pracownikom komórek organizacyjnych urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych – przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej”. Ustawodawca uzależnił zatem ewentualne fluktuacje w granicach strony biernej od tego, jaki dokładnie organ będzie występować *in concreto* w roli strony czynnej pełnomocnictwa administracyjnego¹⁵.

Mniej oczywista może się zrazu wydawać diagnoza odmienności w zakresie przedmiotowym art. 143 § 1 o.p. względem art. 268a k.p.a. Bowiem na płaszczyźnie literalnej przepisy te są pod tym względem niemal identyczne. Jednakże trzeba mieć na uwadze, że upoważnianie na podstawie pierwszego z nich, może być udzielone jedynie do spraw, stanowiących przedmiot postępowań podatkowych. Przedmiotem pełnomocnictwa administracyjnego z art. 143 § 1 o.p. jest zatem możliwość załatwiania spraw podatkowych, a nie ogólnie – spraw administracyjnych¹⁶. Warto przy tym spostrzec, że choć art. 143 § 1 o.p. nie wypowiada się na temat formy, w jakiej powinno zostać udzielone normowane w nim pełnomocnictwo administracyjne, to stosowne wytyczne zawiera aktualnie § 3 tegoż artykułu. Stanowi on, iż „upoważnienie udzielane jest na piśmie”, a z kolei zgodnie z art. 126 § 1 o.p., będącym na gruncie Ordynacji podatkowej odzwierciedleniem art. 14 § 1a k.p.a. – pismo powinno mieć postać papierową lub elektroniczną¹⁷.

Rekapitułując, choć art. 143 § 1 o.p. (z uwzględnieniem § 2 i 3 tegoż artykułu) wykazuje podobieństwa z art. 268a k.p.a., to jednak dostosowuje w swej treści unormowanie pełnomocnictw administracyjnych do specyfiki postępowań podatkowych, co przejawia się przede wszystkim w odmiennym określeniu podmiotów uprawnionych do udzielania odnośnych upoważnień, jak też podmiotów, które można na podstawie tego przepisu upoważnić do załatwiania spraw podatkowych. Na marginesie można jeszcze dodać, iż większość problemów praktycznych zaistniała w związku z udzielaniem pełnomocnictw administracyjnych

¹⁵ Szerzej na temat rzeczonyj modyfikacji zakresu przedmiotowego art. 143 § 1 o.p. – zob. P. Pietrasz [w:] *Ordynacja podatkowa. Tom II. Procedury podatkowe. Art. 120–344. Komentarz aktualizowany*, red. L. Etel, LEX 2025, art. 143, nt 4.

¹⁶ Szerzej na temat spraw podatkowych – zob. np. A. Hanusz [w:] *Postępowanie podatkowe. Zarys systemu*, red. A. Hanusz, Warszawa 2025, s. 38–40.

¹⁷ Art. 126 § 1 o.p.: „sprawy podatkowe załatwiane są na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Pisma utrwalone w postaci papierowej opatruje się podpisem własnoręcznym. Pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu podatkowego ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią”.

w oparciu o art. 143 § 1 o.p. jest analogiczna do analizowanych wyżej problemów wynikających ze stosowania art. 268a k.p.a.¹⁸.

2. Pełnomocnictwo administracyjne w ustawach ustrojowych

Ustawodawca, wprowadzając w 1987 r. do Kodeksu postępowania administracyjnego przepis regulujący udzielanie pełnomocnictw administracyjnych, zaniechał równoległej derogacji istniejącego wówczas art. 137 ust. 4 u.s.r.n.s.t. (od 29 lipca 1988 r. z art. 135 ust. 3 u.s.r.n.s.t.)¹⁹. Tym samym zapoczątkowana została koegzystencja podstaw prawnych pełnomocnictw administracyjnych, wyrażonych z jednej strony w ustawie procesowej (art. 268a k.p.a.), z drugiej zaś w ustawie ustrojowej (art. 137 ust. 4 u.s.r.n.s.t.). Stan taki utrzymał się pomimo uchylecia ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego w 1990 r.²⁰, co zostało spowodowane wyposażeniem nowych ustaw (o samorządzie terytorialnym²¹ i o terenowych organach administracji rządowej²²) w przepisy, które także normowały odnośne upoważnienia. Obecność przedmiotowej instytucji w ustawach pomyślanych jako określające ustroj administracji publicznej w III Rzeczypospolitej definitywnie spetryfikowała reforma z 1998 r., która nie tylko nie wyeliminowała wspomnianych regulacji, ale dodała nowe do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa. Z tego względu poddanie stosownych norm zakodowanych w wyżej wymienionych ustawach ustrojowych jawi się jako konieczne.

2.1. Art. 39 ust. 2 u.s.g.

Ustawa o samorządzie gminnym, która w pierwszych latach swego bytu w obrocie prawnym była nazywana ustawą o samorządzie terytorialnym, od samego początku posiadała art. 39 ust. 2 normujący udzielanie pełnomocnictw administracyjnych. Zgodnie z tym przepisem „wójt może upoważnić swoich

¹⁸ Zob. np. wyroki NSA z 17.05.2012 r., II GSK 564/11, LEX nr 1244750; z 31.05.2017 r., I FSK 1835/15, LEX nr 2323284; z 21.09.2017 r., I FSK 125/16, LEX nr 2391702; z 28.03.2018 r., I FSK 1157/16, LEX nr 2479820; z 30.10.2018 r., I FSK 1712/16, LEX nr 2586451; z 13.11.2018 r., II FSK 3063/16, LEX nr 2595750 oraz z 15.10.2020 r., II FSK 1297/18, LEX nr 3096464.

¹⁹ Zob. rozdz. III. pkt 2.3. niniejszego opracowania.

²⁰ Derogacja nastąpiła z dniem 27 maja 1990 r., na mocy art. 1 i 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z 10.05.1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.).

²¹ Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.

²² Dz.U. Nr 21, poz. 123.

zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych, o których mowa w ust. 1, w imieniu wójta”²³. Przepis ten zawęży zatem grono podmiotów uprawnionych do upoważniania na jego podstawie do wójta. Trzeba jednak mieć na uwadze, iż zgodnie z art. 11a ust. 3 u.s.g. „ilekroć w ustawie jest mowa o wójcie, należy przez to rozumieć także burmistrza oraz prezydenta miasta”. Zatem art. 39 ust. 2 przyznaje przedmiotowe uprawnienie trzem grupom organów administracji publicznej – wójtom, burmistrzom i prezydentom miast. Toteż już na tym etapie analizy zasadna wydaje się konstatacja, że art. 39 ust. 2 u.s.g. jest właściwą podstawą prawną pełnomocnictw administracyjnych, w sytuacji, gdy organem cedującym kompetencje na swych pracowników jest któryś z trzech powyższych ich typów. Wynika to bowiem z zasady *lex specialis derogat legi generali*, a z racji tego, iż jak wykazano – art. 39 ust. 2 normuje przedmiotową instytucję w sposób bardziej szczegółowy, tj. dedykuje ją węższemu gronu organów niż art. 268a k.p.a., to należy przyznać mu pierwszeństwo stosowania na mocy wspomnianej reguły kolizyjnej²⁴.

W odniesieniu do grona podmiotów, które można upoważnić, art. 39 ust. 2 u.s.g. jedynie pozornie może się wydawać bardziej restrykcyjny niż art. 268a k.p.a. Bowiem choć określenie tego zbioru ustawodawca rozpoczyna w rzeczonym przepisie od wskazania zastępców wójta, to następnie rozszerza na zasadzie alternatywy zwykłej (o czym świadczy spójnik „lub”) ów zbiór na „innych pracowników urzędu gminy”. Pod tym względem zasadne jest uznawanie regulacji kodeksowej i tej z ustawy o samorządzie gminnym za zbliżone do siebie, z zastrzeżeniem jednak, iż skoro ustawodawca wymienia zastępcę wójta obok pracowników urzędu gminy, to należy stwierdzić, że *a contrario* – przynajmniej na płaszczyźnie teoretycznej – nie musi on być zatrudniony w owym urzędzie, aby możliwe było upoważnienie go stosownie do dyspozycji art. 39 ust. 2 u.s.g.²⁵.

²³ Na przestrzeni trzydziestu pięciu lat obowiązywania, art. 39 ust. 2 ulegał jedynie nie znacznym zmianom. Do pierwszej z nich doszło w 1995 r., kiedy to zwrot „w jego [wójta lub burmistrza] imieniu”, zastąpiono zwrotem „w imieniu wójta lub burmistrza”, ulokowanym *in fine*, a nie *in medio* przepisu (zob. art. 1 pkt 19 ustawy z 29.09.1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 124, poz. 601 ze zm.)). Kolejna i zarazem ostatnia zmiana treści art. 39 ust. 2 u.s.g. nastąpiła w 2002 r., kiedy to usunięto w owym przepisie wzmiankę o burmistrzu, pozostawiając w literalnym brzmieniu jedynie wójta jako podmiot uprawniony do udzielania pełnomocnictw administracyjnych na podstawie art. 39 ust. 2 (zob. art. 43 pkt 35 ustawy z 20.06.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. Nr 113, poz. 984)).

²⁴ Zob. A. Szewc [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 552–553.

²⁵ Zob. A. Szewc [w:] *Ustawa...*, s. 557. Autor ten czyni następujące spostrzeżenie: „[c]o się tyczy upoważnienia dla zastępcy wójta, należy podkreślić dwie okoliczności. Po pierwsze, w aktualnym stanie prawnym straciło znaczenie – istotne dawniej – rozróżnienie pomiędzy etatowymi

Jeśli zaś chodzi o zakres przedmiotowy art. 39 ust. 2 u.s.g., to na płaszczyźnie literalnej jest on węższy niż art. 268a k.p.a., a to ze względu na przewidzenie przez ustawodawcę *expressis verbis* możliwości upoważnienia jedynie do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej²⁶. Sposób konstrukcji przepisu wskazuje zatem na dopuszczalność udzielenia na jego podstawie pełnomocnictwa administracyjnego do tylko jednego rodzaju czynności – wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach administracyjnych. W związku z tym pojawia się pytanie, czy pracownik urzędu gminy upoważniony na podstawie art. 39 ust. 2 u.s.g. może, w granicach otrzymanego upoważnienia, podejmować także inne czynności związane bezpośrednio z załatwianiem określonej sprawy, np. wydawać odpowiednie postanowienia. Choć wykładnia językowa przedmiotowej regulacji nasuwałaby odpowiedź negatywną, to jednak fakt, iż ustawodawca przewidział w omawianym przepisie upoważnienie do naczelnego sposobu dokonywania władczej konkretyzacji praw bądź obowiązków jednostki, implikuje przyjęcie założenia, że miał on wolę objęcia potencjalnym zakresem pełnomocnictwa administracyjnego także innych czynności związanych bezpośrednio z załatwianiem indywidualnych spraw administracyjnych, będących jednak mniej doniosłymi niż decyzja administracyjna. Zatem *a maiori ad minus* należy uznać, iż upoważniony pracownik gminy może – zależnie od określonego przez organ zakresu pełnomocnictwa administracyjnego – podejmować również inne niż wydanie decyzji administracyjnej czynności związane z załatwianiem sprawy²⁷.

W treści art. 39 ust. 2 u.s.g. może także przykuwać uwagę nieporuszenie w niej przez ustawodawcę kwestii formy, w jakiej powinno następować udzielanie pełnomocnictw administracyjnych w oparciu o ten przepis. W doktrynie i orzecnictwie zasadnie zauważa się jednak, iż chociażby ze względów dowodowych,

i tzw. społecznymi zastępcami wójta. Jego skutkiem była teza, iż: «[z]astępca wójta nie będący pracownikiem urzędu gminy nie może wydać decyzji z zakresu administracji publicznej, jak również nie może zawierać umów o pracę z pracownikami samorządowymi. Wydawanie decyzji jest bowiem, z mocy art. 39 ust. 1 [u.s.g.], zastrzeżone do właściwości wójta, a cejsja tego uprawnienia może, zgodnie z zapisem ust. 2 tego przepisu, nastąpić na rzecz jego zastępców lub innych pracowników w drodze stosownego upoważnienia wydanego przez wójta» [wyrok NSA w Rzeszowie z 13.08.1996 r., SA/Rz 706/96, OWS 1997, nr 1, poz. 10]. Obecnie zastępca wójta zawsze musi być pracownikiem urzędu gminy (zob. art. 26a ust. 1 u.s.g.), problem stał się więc bezprzedmiotowy. Po drugie, błędny byłby pogląd, że skoro wydawanie decyzji administracyjnych jest ustawową kompetencją wójta, to upoważnianie do tego zastępcy wójta jest zbędne (...). Byłaby to zresztą wykładnia *contra legem*, bowiem komentowany przepis wyraźnie wymaga takiego upoważnienia także dla zastępcy wójta”.

²⁶ Art. 39 ust. 2 w zw. z ust. 1 u.s.g.

²⁷ Zob. ponadto uwagi dotyczące zakresu przedmiotowego pełnomocnictw administracyjnych udzielanych na podstawie art. 268a k.p.a. czynione w rozdz. IV. pkt 4.3. niniejszego opracowania.

umożliwiających późniejsze (na żądanie strony lub organu odwoławczego) potwierdzenie, że stosowne pełnomocnictwo administracyjne istniało w chwili załatwiania sprawy przez upoważnionego pracownika, takowe upoważnienie winno zostać udzielone na piśmie w rozumieniu art. 14 § 1a k.p.a.²⁸.

Od pełnomocnictwa administracyjnego – jak już wspomniano we wcześniejszych rozdziałach²⁹ – należy odróżniać inne metody dekoncentracji zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Bowiern oprócz instytucji pełnomocnictwa administracyjnego normowanego przez art. 39 ust. 2 u.s.g., w art. 33 u.s.g. przewidziano ogólną regulację dekoncentracji wewnętrznej w urzędzie gminy³⁰. Z kolei art. 39 ust. 4 u.s.g. stanowi podstawę do upoważniania przez radę gminy organów wykonawczych jednostek pomocniczych oraz organów jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.s.g.³¹. Ustawodawca w art. 39 ust. 4 u.s.g. przewidział zatem możliwość przekazania kompetencji administracyjnej na podmioty inne niż podporządkowane organowi przekazującemu i w dodatku, mogące przed takim otrzymaniem kompetencji w ogóle nie być organami administracji publicznej (przynajmniej w ujęciu ustrojowym)³². Choć art. 39 ust. 4 u.s.g. budzi zainteresowanie doktryny i orzecznictwa³³, to jednak dalsza analiza zarówno jego,

²⁸ Zob. np. A. Szewc [w:] *Ustawa...*, s. 565; C. Martysz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, s. 678; J. Czerw [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, s. 740; D. Dąbek, *Glosa do wyroku WSA z 11.05.2006 r.*, I SA/Ke 441/05, PPP 2007/4, s. 71; wyrok NSA z 10.05.2007 r., II FSK 621/06, LEX nr 376547; wyrok NSA z 10.05.2007 r., II FSK 622/06, LEX nr 248867; wyrok WSA w Kielcach z 17.07.2025 r., I SA/Ke 170/25, LEX nr 3900904 oraz wyrok WSA w Rzeszowie z 20.05.2008 r., II SA/Rz 723/07, LEX nr 499842.

²⁹ Zob. rozdz. I i IV. pkt 4.3. niniejszego opracowania.

³⁰ Art. 33 u.s.g.: „1. Wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. 2. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia. 3. Kierownikiem urzędu jest wójt. 4. Wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy. 5. Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. 6. Status prawny pracowników samorządowych określa odrębna ustawa”.

³¹ Art. 9 ust. 1 u.s.g.: „w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi”.

³² Zob. art. 39 ust. 4 w zw. z art. 9 ust. 1 u.s.g.

³³ Zob. np. A.K. Modrzejewski, *Upoważnienie zarządu spółki komunalnej na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu utrzymania czystości i porządku*, ST 2014/6, s. 5; T. Wołowicz, *Przekazanie spółce komunalnej kompetencji burmistrza do wydawania decyzji administracyjnej o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, PPP 2018/6, s. 106; K. Ziemiński, *Możliwość przekazywania działań wykonawczych przez radę gminy*, RPEiS 2015/3, s. 209; J. Wilk, *Ustawa o samorządzie gminnym – upoważnienie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej*, NZS 2014/3, s. 49; K. Sobieralski, *Powierzenie spółce prawa handlowego utworzonej przez gminę orzecznicych i egzekucyjnych kompetencji wójta w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminie*, NZS 2012/2, s. 20; uchwała NSA (7) z 19.12.2016 r., II FPS 3/16, ONSAiWSA 2017/2, poz. 18; wyrok NSA z 30.01.2020 r., I OSK 1285/18, LEX nr 3059216; wyrok NSA z 20.03.2024 r., I OSK 185/21, LEX nr 3735158;

jak i art. 33 u.s.g. miałyby się z celem niniejszego opracowania, jakim jest analiza *stricte* pełnomocnictwa administracyjnego³⁴. Wskazane wydaje się w związku z tym przytoczenie tytułem podsumowania trafnej konstatacji A. Szewca:

[u]poważnienia, o których mowa w ust. 2 i 4 komentowanego przepisu [art. 39 u.s.g.], różnią się w sposób istotny. Pierwsze jest tzw. pełnomocnictwem administracyjnym, tj. upoważnieniem do wykonywania tej funkcji w imieniu organu upoważniającego, drugie – zleceniem funkcji orzecznictwa administracyjnego³⁵.

Jak ustalono wyżej – chociażby ze względu na modyfikowanie przez art. 39 ust. 2 u.s.g. zakresu podmiotowego po stronie czynnej jaki występuje na gruncie art. 268a k.p.a. i tym samym pozostawanie z nim w relacji przepisu szczególnego do przepisu ogólnego, przedmiotowy przepis ustawy ustrojowej winien być stosowany w określonych w nim okolicznościach zamiast przepisu kodeksowego.

2.2. Art. 38 ust. 2 u.s.p.

Przepisem prawnym normującym instytucję pełnomocnictwa administracyjnego w ustawie o samorządzie powiatowym³⁶ jest jej art. 38 ust. 2. Niezmiennie od chwili wejścia w życie dnia 1 stycznia 1999 r., stanowi on, że „starosta może upoważnić wicestarostę, poszczególnych członków zarządu powiatu, pracowników starostwa, powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierowników jednostek organizacyjnych powiatu do wydawania w jego imieniu decyzji, o których mowa w ust. 1”. Przewidziane w nim uprawnienie przysługuje zatem wyłącznie jednej kategorii podmiotów – starostom. Zatem – analogicznie jak art. 39 ust. 2 u.s.g. – art. 38 ust. 2 u.s.p. jest przepisem szczególnym względem art. 268a k.p.a. i w sytuacji, gdy organem administracji publicznej, zamierzającym udzielić pełnomocnictwa administracyjnego (konkretnie – do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji

wyrok WSA w Lublinie z 31.05.2019 r., I SA/Lu 118/19, LEX nr 2684552 oraz wyrok WSA w Gdańsku z 6.11.2024 r., II SA/Gd 402/24, LEX nr 3780780.

³⁴ Por. K. Klonowski [w:] *Kodeks...*, s. 1515–1532. Autor ten nazywa m.in. instytucję z art. 39 ust. 4 u.s.g. „upoważnieniem administracyjnym zewnętrznym”, przeciwstawiając ją jednocześnie „upoważnieniu administracyjnemu wewnętrznemu” za jakie uważa instytucje prawne uregulowane, np. w art. 39 ust. 2 u.s.g. i art. 268a k.p.a. Implementowanie terminu właściwego dla dekoncentracji wewnętrznej na grunt dekoncentracji zewnętrznej i kreowanie w ten sposób *sui generis* „interdekoncentracyjne” mikstury nomenklaturalnej jawi się jednak jako wątpliwe dla osiągnięcia (czy też zachowania) przejrzystości terminologicznej w określaniu zgoła odmiennych instytucji prawnych.

³⁵ A. Szewc [w:] *Ustawa...*, s. 558.

³⁶ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.

publicznej należących do właściwości powiatu³⁷⁾ jest starosta³⁸⁾, to właśnie art. 38 ust. 2 u.s.p. znajduje zastosowanie na zasadzie *lex specialis derogat legi generali*.

Mniej oczywiste różnice w zestawieniu z art. 39 ust. 2 u.s.g. występują w kształtowaniu strony biernej zakresu podmiotowego art. 38 ust. 2 u.s.p. Bo- wiem oprócz zastępców starosty (wicestarostów) oraz pracowników starostwa, ustawodawca jako podmioty „upoważnialne” wytypował również członków zarządu powiatu, pracowników powiatowych służb, inspekcji i straży, a także kierowników jednostek organizacyjnych powiatu. Jak zauważa K. Bandarzewski:

[o] ile art. 268a k.p.a. umożliwia upoważnienie przez organ administracji publicznej pracowników kierowanej przez ten organ jednostki organizacyjnej, o tyle zakres podmiotowy upoważnienia wynikający z art. 38 ust. 2 u.s.p. jest szerszy. Jedynie wicestarosta, pozostali członkowie zarządu powiatu oraz pracownicy starostwa powiatowego są pracownikami zatrudnionymi w starostwie powiatowym, w którym funkcje kierownika tej jednostki pełni starosta. Pozostali pracownicy powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierownicy innych powiatowych jednostek organizacyjnych nie mogliby być upoważnieni do załatwiania spraw w imieniu starosty na podstawie art. 268a k.p.a.³⁹⁾

Pogląd ten zachowuje aktualność także po zmianie treści art. 268a k.p.a. dokonanej w 2015 r.⁴⁰⁾ Trzeba zwrócić uwagę, na fakt, że pomimo upoważnienia osób spoza urzędu (starostwa) przydanego staroście do pomocy w wykonywaniu przezeń zadań publicznych, pracownicy wymienionych wyżej jednostek organizacyjnych, podporządkowanych staroście, wydają decyzje administracyjne w jego imieniu, tj. organu upoważniającego, a nie w swoim własnym, w związku z czym nie ma wątpliwości, iż art. 38 ust. 2 u.s.p. normuje instytucję dekoncentracji wewnętrznej (konkretnie – pełnomocnictwo administracyjne)⁴¹⁾.

W pozostałym zakresie nie zachodzą odmienności w regulacji art. 39 ust. 2 u.s.g. i art. 39 ust. 2 u.s.p., w wyniku czego należy stwierdzić, że przedstawione wcześniej kwestie dotyczące pierwszego z tych przepisów, znajdują odpowiednie zastosowanie na gruncie omawianego przepisu ustawy o samorządzie powiatowym.

³⁷⁾ Art. 38 ust. 2 w zw. z ust. 1 u.s.p.

³⁸⁾ Jak zauważa K. Bandarzewski ([w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, art. 38, nt 1), komentując art. 38 ust. 1 u.s.p. – „[a]kty te [decyzje administracyjne] wydawane są w imieniu starosty, a nie powiatu. Art. 38 ust. 1 u.s.p. kreuje starostę jedynie jako organ administracyjny, a nie jako organ ustrojowy powiatu”.

³⁹⁾ K. Bandarzewski [w:] *Ustawa...*, art. 38, nt 4.

⁴⁰⁾ Zob. rozdz. IV. pkt 3. niniejszego opracowania.

⁴¹⁾ Gdyby kierownicy owych jednostek mieli wydawać w ramach upoważnienia decyzje administracyjne w swoim imieniu bądź w imieniu jednostek, na których czele stoją, wówczas zasadne byłoby mówienie o dekoncentracji zewnętrznej z uwagi na *de facto* kreację nowego organu administracji publicznej, wyposażonego w kompetencję do wydawania decyzji administracyjnych na podstawie *sui generis* porozumienia (zob. art. 1 pkt 2 k.p.a.).

2.3. Art. 46 ust. 2 u.s.w.

Na gruncie ustawy o samorządzie województwa⁴², instytucja pełnomocnictwa administracyjnego została sformułowana w art. 46 ust. 2 teje ustawy. Zgodnie z tym przepisem „marszałek województwa może upoważnić wicemarszałków, pozostałych członków zarządu województwa, pracowników urzędu marszałkowskiego oraz kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych do wydawania w jego imieniu decyzji, o których mowa w ust. 1”. Już *prima facie* dostrzegalne jest daleko posunięte podobieństwo pomiędzy treścią art. 46 ust. 2 u.s.w., a uchwalonym równolegle z nim i analizowanym wyżej – art. 38 ust. 2 u.s.p.⁴³. Jedynymi różnicami zachodzącymi pomiędzy tymi przepisami jest dostosowanie płaszczyzny podmiotowej zarówno po stronie czynnej jak i biernej do realiów samorządu województwa (wskazanie marszałka województwa zamiast starosty itp.) oraz rezygnacja z możliwości upoważniania pracowników służb, inspekcji i straży. W pozostałym zakresie uwagi odnoszące się do art. 38 ust. 2 u.s.p. znajdują odpowiednie zastosowanie na gruncie art. 46 ust. 2 u.s.w. i przepis ten stanowi właściwą podstawę prawną udzielanych przez marszałka województwa pełnomocnictw administracyjnych.

2.4. Art. 19 u.w.a.r.w. i jego poprzednicy

Dnia 27 maja 1990 r., równolegle z art. 39 ust. 2 u.s.g. zaczął obowiązywać art. 7 u.t.o.r.a.o. Traktował on, że „wojewoda może, w formie pisemnej, upoważniać pracowników urzędu wojewódzkiego do załatwiania określonych spraw w jego imieniu, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych”. Był on więc zbliżoną w swej treści do art 268a k.p.a., podstawą prawną udzielania pełnomocnictw administracyjnych, jednakże ze względu na węższe niż w przepisie kodeksowym grono adresatów (organami, którzy mogli go stosować byli wyłącznie wojewodowie), to on stanowił jedyne właściwe oparcie dla pełnomocnictw administracyjnych udzielanych przez wojewodów.

Wraz z reformą ustroju administracji publicznej, nastąpiła derogacja powyższej ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej i zastąpienie jej (od 1 stycznia 1999 r.) ustawą o administracji rządowej w województwie⁴⁴,

⁴² T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 581.

⁴³ Art. 46 ust. 2 u.s.w. tak jak 38 ust. 2 u.s.p. nie był zmieniany od chwili wejścia w życie dnia 1 stycznia 1999 r.

⁴⁴ Dz.U. Nr 91, poz. 577.

obowiązującą do 31 marca 2009 r.⁴⁵. Zgodnie z art. 32 ust. 1 u.a.r.w. „wojewoda [mógł] upoważnić na piśmie pracowników urzędu wojewódzkiego, nie zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, do załatwiania określonych spraw w jego imieniu i na jego odpowiedzialność, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych”. Ponadto w ust. 2 tegoż artykułu ustawodawca dopowiadał, że „w przypadkach wskazanych w ustawach upoważnień, o których mowa w ust. 1, udziela się osobom zajmującym określone stanowiska lub posiadającym szczególne kwalifikacje”. Przepisy te na tle analizowanych wcześniej, przewidywały obostrzenia po stronie biernej zakresu podmiotowego, bowiem w myśl art. 32 ust. 1 u.a.r.w. pełnomocnictwa administracyjnego nie można było udzielić osobom zatrudnionym w jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, a z kolei art. 32 ust. 2 u.a.r.w. nakazywał, aby podczas wyboru upoważnianych osób, kierowano się ich kwalifikacjami merytorycznymi lub rodzajem zajmowanego stanowiskiem.

Obecnie – od 1 kwietnia 2009 r. – podstawę prawną pełnomocnictw administracyjnych udzielanych przez wojewodę stanowi art. 19 u.w.a.r.w. Zgodnie z nim „wojewoda może upoważnić na piśmie pracowników urzędu wojewódzkiego, niezatrudnionych w urzędach obsługujących inne organy rządowej administracji zespolonej w województwie, do załatwiania określonych spraw w jego imieniu i na jego odpowiedzialność, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń, z tym że upoważnienie nie może dotyczyć wstrzymania egzekucji administracyjnej, o której mowa w art. 27 ust. 1”. Ustawodawca tym razem przewidział więc konkretną materię wyłączoną z zakresu przedmiotowego pełnomocnictw administracyjnych⁴⁶.

Głównym problemem powstałym na przestrzeni lat w związku z art. 32 ust. 1 u.a.r.w., a następnie art. 19 u.w.a.r.w. jest kwestia ewentualnej dopuszczalności udzielania na podstawie tych przepisów i tym samym obejmowania zakresem przedmiotowym pełnomocnictw administracyjnych upoważnienia

⁴⁵ Art. 82 w zw. z art. 83 u.w.a.r.w.

⁴⁶ Zob. art. 27 ust. 1 u.w.a.r.w., który stanowi, że „wojewoda może, w drodze decyzji administracyjnej, wstrzymać egzekucję administracyjną”. Jak twierdzą M. Pacak, K. Zmerek ([w:] M. Pacak, K. Zmerek, *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 19, nt 9) – „[w]yjatkowy charakter uprawnienia do wstrzymania egzekucji wynika z zagrożenia porządku prawnego, jakie mogłoby wyniknąć z jego nadużywania. Ocena naruszenia szczególnie ważnych wartości, chronionych wstrzymaniem egzekucji administracyjnej, została więc pozostawiona osobistej decyzji wojewody”.

do wydawania w imieniu wojewody rozstrzygnięć nadzorczych⁴⁷. Wątpliwości w tym zakresie wiążane są przede wszystkim z faktem, iż rozstrzygnięcia te są bezpośrednim przejawem nadzoru sprawowanego nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, do którego wojewodowie są predestynowani na mocy art. 171 ust. 2 Konstytucji⁴⁸ i w konsekwencji wydawanie przez nich owych aktów nadzoru jest ich osobistą kompetencją, niemożliwą do powierzenia żadnemu innemu podmiotowi⁴⁹. Z drugiej strony podnosi się jednak, iż chociażby z przyczyn natury celowościowej powinno się dopuścić możliwość upoważniania pracowników podporządkowanych wojewodzie do wydawania w jego zastępstwie rozstrzygnięć nadzorczych, gdyż w przeciwnym razie utrudni się działalność urzędów wojewódzkich czy samych wojewodów⁵⁰. Obecnie w doktrynie i orzecznictwie zdecydowanie dominuje ostatni z powyższych poglądów. Niemniej jednak, bacząc na okoliczność, że pełnomocnictwa administracyjne, w tym te udzielane na podstawie art. 19 u.w.a.r.w., mają za swój przedmiot – co do zasady – załatwianie indywidualnych spraw administracyjnych i wydawanie przede wszystkim decyzji administracyjnych, jako co najmniej wątpliwe jawi się rozszerzanie takowego zakresu przedmiotowej owej instytucji na czynności związane *de facto* z zależnościami wewnątrz struktury administracji publicznej, w szczególności o charakterze nadzorczym, które w dodatku nie są podejmowane w drodze decyzji administracyjnej, lecz innego aktu. Oprócz tego warto zauważyć, że nawet wyłączenie ustanowione *explicite* w art. 19 u.w.a.r.w. dotyczy czynności podejmowanych w drodze decyzji administracyjnej⁵¹. Rozwiązywanie rzeczoności problemu przy pomocy „prodekonzentracyjnej” wykładni art. 19 u.w.a.r.w., implikuje więc rozszerzenie stosowania instytucji, już ze swej istoty będącej wyjątkiem od zasady

⁴⁷ Na temat istoty rozstrzygnięć nadzorczych – zob. np. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 332–337 oraz J. Korczak [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 603–612.

⁴⁸ Art. 171 ust. 2 Konstytucji: „organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe”.

⁴⁹ Tak np. J. Supernat, *Dekonzentracja wewnętrzna w administracji publicznej* [w:] *Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Lublin 2006, s. 302–303; wyrok NSA z 26.11.2014 r., I OSK 765/13, LEX nr 2007862; wyrok NSA we Wrocławiu z 20.03.2001 r., II SA/Wr 444/99, OSP 2003/5, poz. 66; wyrok NSA we Wrocławiu z 28.03.2001 r., II SA/Wr 576/99, OSS 2001/3, poz. 87 oraz postanowienie WSA w Gliwicach z 30.01.2007 r., IV SA/Gl 26/06, LEX nr 915472.

⁵⁰ Tak np. M. Pacak, K. Zmerek [w:] *Ustawa...*, art. 19, nt 7; K. Klonowski [w:] *Kodeks...*, s. 1532; wyrok NSA z 8.05.2012 r., II OSK 401/12, LEX nr 1219151; wyrok NSA z 28.12.2018 r., I OSK 4097/18, LEX nr 2602005; wyrok NSA z 9.04.2019 r., I OSK 3743/18, LEX nr 2657624; wyrok NSA z 20.04.2021 r., I OSK 2505/18, LEX nr 3171543; wyrok NSA w Krakowie z 25.06.2002 r., II SA/Kr 608/02, OSS 2002/4, poz. 103 oraz wyrok WSA w Kielcach z 18.07.2008 r., II SA/Ke 270/08, LEX nr 519099.

⁵¹ Zob. art. 19 w zw. z art. 27 ust. 1 u.w.a.r.w.

wykonywania kompetencji administracyjnych osobiście przez umocowany do tego przez ustawodawcę organ administracji publicznej, na formę działania teje administracji istotowo odmienną od najczęściej obejmowanych zakresem pełnomocnictw administracyjnych, która dodatkowo wiąże się z ograniczaniem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego⁵².

Uwzględniając powyższe stwierdzenia, należy – pomimo preferowania przez sądy administracyjne przeciwnego stanowiska – orzec, iż *de lege lata* nie jest dopuszczalne udzielanie pełnomocnictwa administracyjnego do wydawania rozstrzygnięć nadzorczych. Mając jednak na względzie efektywność funkcjonowania administracji publicznej – eksponowanej w odnośnym orzecznictwie – wskazane jest wysunięcie postulatu *de lege ferenda*, w myśl którego ustawodawca powinien wprowadzić do systemu prawnego instytucję „pełnomocnictwa nadzorczego”, umożliwiającą upoważnianie przez wojewodę określonej grupy pracowników urzędu wojewódzkiego do wydawania w jego imieniu rozstrzygnięć nadzorczych i potencjalnie obejmującego także inne czynności związane z prowadzeniem takowego postępowania nadzorczego⁵³.

3. Ustawy materialne

W ostatnich dekadach, ustawodawca zaczął formułować podstawy prawne pełnomocnictw administracyjnych w ustawach pomyślanych jako zawierające przede wszystkim przepisy kodujące normy administracyjnego prawa materialnego. Przepisy zawarte w ustawach materialnych, regulujące instytucję pełnomocnictwa administracyjnego, immamentnie związaną z prawem procesowym i ustrojowym, powinny wyraźnie odróżniać się od podstaw takowych upoważnień obecnych w aktach stanowiących zbiory przepisów procesowych i ustrojowych, aby niejako udowodnić *rationem* swej egzystencji na tle – z założenia – ogólniejszych podstaw. Unormowania te mogą osiągnąć ów cel, np. dostosowując przedmiotową instytucję do specyfiki poszczególnych organów administracji publicznej, które z braku odpowiedniej interwencji ustawodawcy byłyby konstrukcyjnie niezdolne do udzielania pełnomocnictw administracyjnych pracownikom swoich urzędów lub innym, podporządkowanym im osobom. W związku z powyższym wskazane jest przyjrzenie się niektórym z rzeczonych przepisów ulokowanych w ustawach materialnych.

⁵² Zob. art. 165 ust. 2 Konstytucji.

⁵³ Zob. uwagi czynione rozdz. IV, pkt 4.3. niniejszego opracowania w kontekście zakresu przedmiotowego pełnomocnictwa administracyjnego z art. 268a k.p.a.

3.1. Art. 6q ust. 1¹ u.u.c.p.g.

Jednym z przepisem szczególnych, normujących instytucję pełnomocnictwa administracyjnego jest art. 6q ust. 1¹ u.u.c.p.g. Stosowanie do jego treści – „zarząd związku międzygminnego, o którym mowa w ust. 1^[54], może upoważnić członków zarządu związku międzygminnego lub innych pracowników jednostki obsługującej zarząd związku międzygminnego do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi”. Trzeba zauważyć, że przepisem, który mógłby być oceniany jako podstawa prawna pełnomocnictw administracyjnych udzielanych przez podmiot wskazany w powyższej jednostce ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie byłby – pomimo „gminnych” konotacji – art. 39 ust. 2 u.s.g., lecz art. 268a k.p.a. Wynika to z tego, iż odnośny przepis ustawy o samorządzie gminnym przewiduje przedmiotowe uprawnienie wyłącznie dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta), nie rozciągając go na organy wykonawcze związków międzygminnych. Natomiast takie uprawnienie – w sytuacji braku przepisu szczególnego – przysługiwałoby owemu związkowi na podstawie art. 268a w zw. z art. 5 § 2 pkt 6 w zw. z pkt 3 k.p.a., a to z uwagi na to, że 5 § 2 pkt 6 k.p.a. *expressis verbis* stanowi, iż organy związków gmin są organami jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, a te z kolei pkt 3 tegoż paragrafu zalicza do organów administracji publicznej, którym art. 268a k.p.a. przyznaje możliwość upoważniania obsługujących je pracowników do załatwiania w ich imieniu spraw administracyjnych w ustalonym zakresie.

Jednakże należy mieć na uwadze, że zarządy związków międzygminnych są organami kolegialnymi, podejmującymi decyzje w drodze głosowania. W konsekwencji obejmuje je zasadnicza niemożność cedowania swych uprawnień orzeczniczych na inne osoby⁵⁵. W tym świetle art. 6q ust. 1¹ u.u.c.p.g. jawi się więc jako remedium na ową impotencję konstrukcyjną, dopuszczając udzielenie pełnomocnictw administracyjnych przez organ, który na zasadach ogólnych, wynikających z art. 268a k.p.a., nie mógłby dokonać stosownego upoważnienia.

⁵⁴ Art. 6q ust. 1 u.u.c.p.g.: „w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa [t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.], z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, a w przypadku przejęcia przez związek międzygminny zadań gminy, o których mowa w art. 3 ust. 2, w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które stanowią dochód związku międzygminnego – zarządowi związku międzygminnego”.

⁵⁵ Zob. wyroki NSA z 17.10.2023 r., III OSK 1603/22, LEX nr 3768605; z 23.07.2024 r., III OSK 2549/22, LEX nr 3750693 oraz z 10.06.2025 r., III OSK 2082/22, LEX nr 3895343.

W związku z powyższym pozostaje stwierdzić pełną zasadność przewidzenia szczególnej podstawy pełnomocnictw administracyjnych w ramach art. 6q ust. 1¹ u.u.c.p.g.

3.2. Art. 12 ust. 1 u.n.r.f.

Stosowną podstawę prawną pełnomocnictw administracyjnych zawiera także ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym⁵⁶. Zgodnie z art. 12 ust. 1 u.n.r.f. „Komisja może upoważnić Przewodniczącego Komisji, Zastępców Przewodniczącego oraz pracowników Urzędu Komisji do podejmowania działań w zakresie właściwości Komisji, w tym do wydawania postanowień i decyzji administracyjnych”⁵⁷. Podobnie więc jak na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przepis szczególny umożliwia udzielanie pełnomocnictw administracyjnych przez organ kolegialny, który nie jest do tego zdolny w oparciu o art. 268a k.p.a.⁵⁸. Ponadto dalsze jednostki powyższego artykułu reglamentują zakres przedmiotowy upoważnień z jego ust. 1⁵⁹.

Ewenementem na tle większości przepisów normujących udzielanie pełnomocnictw administracyjnych jest dopuszczenie w art. 12 ust. 3 u.n.r.f. dalszego udzielania – w zakresie określonym przez Komisję – pełnomocnictw administracyjnych przez osoby upoważnione na podstawie art. 12 ust. 1 u.n.r.f.⁶⁰. Z racji tego, że możliwość takowej subdelegacji została sformułowana w przepisie ustawowym, nie budzi wątpliwości, iż stanowi ona zgodny z prawem wyjątek od ogólnego zakazu udzielania subpełnomocnictw administracyjnych⁶¹. Mając zatem na uwadze powyższe, wieloaspektowe dostosowanie instytucji pełnomocnictwa administracyjnego do specyfiki podmiotu, który mógłby z niej korzystać (Komisji Nadzoru Finansowego), należy stwierdzić, iż wprowadzenie do systemu

⁵⁶ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 640 ze zm.

⁵⁷ Na temat *rationis* przytoczonego przepisu – zob. K. Schulz, *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym. Komentarz*, LEX 2024, art. 12, nt 3. Jak konstatuje Autor – „[d]elegowanie uprawnień przez KNF ma na celu zapewnienie efektywności i skuteczności nadzoru nad rynkiem finansowym. Umożliwia to sprawniejsze i szybsze wykonywanie zadań nadzorczych poprzez rozłożenie obowiązków na różne jednostki i osoby. Dzięki temu KNF może lepiej wykorzystać zasoby ludzkie i materialne, koncentrując się na kluczowych aspektach nadzoru, co przekłada się na poprawę skuteczności nadzoru i ochronę stabilności rynku finansowego. Ponadto delegowanie uprawnień pozwala na wykorzystanie specjalistycznej wiedzy i doświadczenia, co przyczynia się do lepszego nadzoru i ochrony interesów uczestników rynku finansowego [...]”.

⁵⁸ Zob. wyrok NSA z 21.11.2023 r., III OSK 1102/22, LEX nr 3634378.

⁵⁹ Zob. art. 12 ust. 2, 4 i 5 u.n.r.f.

⁶⁰ Art. 12 ust. 3 u.n.r.f.: „osoby, o których mowa w ust. 1, mogą udzielać, w zakresie określonym przez Komisję, dalszych pełnomocnictw pracownikom Urzędu Komisji”.

⁶¹ Zob. rozdz. IV. pkt 4.4. niniejszego opracowania.

prawnego art. 12 ust. 1 u.n.r.f., pomyślanego jako przepis szczególny względem art. 268a k.p.a. było w pełni uzasadnione.

3.3. Art. 110 ust. 7 u.p.s.

Odmianą od powyższych (niedotyczącą organu kolegialnego) regulację pełnomocnictw administracyjnych ustawodawca ustanowił w art. 110 ust. 7 u.p.s. W świetle tego przepisu „wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy, z zastrzeżeniem ust. 8a”⁶². Ze względu na kategorię treści („udziela” zamiast – przykładowo – „może udzielić”), należy stwierdzić, iż art. 110 ust. 7 u.p.s. nie statuuje uprawnienia, ale obowiązek upoważnienia wskazanego w nim podmiotu. W związku z tym winno się mówić, o ustanowieniu w powyższym przepisie przesłanki obligatoryjnego udzielenia pełnomocnictwa administracyjnego. Podmiotem zobowiązanym do takiej czynności jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Z tego powodu zasadne jest przyjęcie, iż art. 110 ust. 7 nie stanowi *legem speciale* względem art. 268a k.p.a. bezpośrednio, lecz niejako za pośrednictwem art. 39 ust. 2 u.s.g., który z przyczyn podmiotowych byłby domyślną, właściwą podstawą prawną pełnomocnictwa administracyjnego, gdyby rzeczony przepis ustawy o pomocy społecznej nie obowiązywał.

W art. 110 ust. 7 u.p.s. może zwracać uwagę ukształtowanie grona adresatów przedmiotowego upoważnienia. Bowiem zgodnie z tym przepisem wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela upoważnienia kierownikowi ośrodka pomocy społecznej. Ustawodawca wskazał zatem konkretny podmiot, który powinien zostać upoważniony, odstępując w ten sposób od relatywnie ogólnego określenia kręgu podmiotów „upoważnianych” występującego na gruncie art. 39 ust. 2 u.s.g. (zastępców wójta i pracowników urzędu gminy). Warto zauważyć,

⁶² Zgodnie z art. 110 ust. 8a u.p.s. „w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z 19.07.2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych [Dz.U. poz. 1818 ze zm.] albo przekazania przez gminę do centrum usług społecznych prowadzenia określonych spraw indywidualnych z zakresu pomocy społecznej, wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach należących do właściwości gminy na zasadach określonych w art. 26 ustawy z 19.07.2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych [Dz.U. poz. 1818 ze zm.]”.

że przewidzenie pełnomocnictwa administracyjnego dla kierownika kierowanej⁶³ przez organ upoważniający jednostki organizacyjnej można uznać za dziedzictwo pierwotnej treści art. 268a k.p.a., w której przed zmianą z 2015 r. zamiast pracowników obsługujących upoważniający organ, wskazani byli pracownicy kierowanej jednostki organizacyjnej.

Nieprzesądzenie przez ustawodawcę w treści art. 110 ust. 7 u.p.s. tego, czy upoważniony kierownik ośrodka pomocy społecznej wydaje decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta), czy własnym, może rodzić wątpliwości, co do rodzaju przewidzianej w nim dekoncentracji. Bowiern przyjęcie poglądu, w myśl którego ów kierownik wydaje decyzje administracyjne w swoim własnym imieniu, implikuje stwierdzenie, że wyrażona w przedmiotowym przepisie norma prawna jest symptomem dekoncentracji zewnętrznej⁶⁴. Logiczną konsekwencją tego stanowiska jest uznanie, że art. 110 ust. 7 u.p.s. *de facto* kreuje organ administrujący, wyposażony w kompetencję administracyjną przez samego ustawodawcę, aczkolwiek ze swoistą koniecznością potwierdzenia tego statusu poprzez odnośne upoważnienie. Jednakże brak wzmianki o tym, w którym imieniu wydaje decyzje upoważniony podmiot, nie daje żadnych pozytywnych podstaw ku temu, aby domniemywać, iż w wyniku takowego milczenia ustawodawcy dochodzi do *sui generis* konkludentnego powstania organu administracji publicznej. Ponadto potoczne rozumienie użytego w omawianym przepisie zwrotu „udziela (...) upoważnienia”, jednoznacznie sugeruje, że celem regulowanego w nim zastępstwa jest wykonywanie określonych zadań w imieniu upoważniającego organu⁶⁵. Inaczej wyglądałaby natomiast sytuacja, gdyby w art. 110 ust. 7 u.p.s. ustawodawca posłużył się, np. zwrotem „przekazuje (kierownikowi ośrodka pomocy społecznej) wydawanie decyzji (...)” – wówczas należałoby stwierdzić, że przepis ten w istocie stanowi przejaw dekoncentracji zewnętrznej. Jednakże w obecnym stanie prawnym winno się orzec, iż art. 110 ust. 7 u.p.s. przewiduje typowe dla dekoncentracji wewnętrznej

⁶³ Zob. art. 110 ust. 3 u.p.s., zgodnie z którym „środek pomocy społecznej oraz centrum usług społecznych, o którym mowa w ustawie z 19.07.2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, wykonując zadania własne gminy w zakresie pomocy społecznej, kieruje się ustaleniami wójta (burmistrza, prezydenta miasta)”. Konieczność podporządkowania się ustaleniom wójta (burmistrza, prezydenta miasta) świadczy o więzi organizacyjnej kierownictwa – zob. rozdz. IV. pkt 3.2. niniejszego opracowania.

⁶⁴ Tak np. M. Szewczyk, *Udzielanie upoważnień do wydawania decyzji z zakresu pomocy społecznej (interpretacja art. 110 ust. 7 i 8 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r.)*, CASUS 2004/4, s. 6 oraz K. Klonowski [w:] *Kodeks...*, s. 1517–1518.

⁶⁵ Zob. definicje słownikowe przytoczone w rozdz. II. niniejszego opracowania.

pełnomocnictwo administracyjne⁶⁶. *Notabene* w orzecznictwie eksponuje się, iż wójt (burmistrz, prezydent miasta) po udzieleniu rzeczonoego pełnomocnictwa administracyjnego kierownikowi ośrodka pomocy społecznej nadal pozostaje organem właściwym do załatwiania spraw administracyjnych z zakresu pomocy społecznej oraz może upoważnić w analogicznym zakresie przedmiotowym także inną osobę na wniosek owego kierownika⁶⁷, jak również samemu załatwić mieszczącą się w nim sprawę, a takowych możliwości niewątpliwie nie miałby po wyzbyciu się kompetencji w ramach dekoncentracji zewnętrznej⁶⁸.

Podsumowując, pomimo zaistniałych wątpliwości, art. 110 ust. 7 u.p.s. reguluje pełnomocnictwo administracyjne *sensu stricto* i nie stanowi przejawu dekoncentracji zewnętrznej. Można natomiast rozważać celowość ustanowienia takowego przepisu szczególnego względem art. 39 ust. 2 u.s.g., jak też sens obligatoryjności skorzystania z wyrażonej w nim instytucji. Niemniej jednak, zawężenie grona domyślnie możliwych do upoważnienia w określonych okolicznościach podmiotów, chociażby ze względu na ich przygotowanie merytoryczne, wydaje się być uzasadnione⁶⁹.

3.4. Art. 31 ust. 3 u.o.O.

Inną szczególną podstawą prawną pełnomocnictw administracyjnych wprowadzającą zmiany po stronie biernej ich zakresu podmiotowego, względem

⁶⁶ Tak np. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 535.

⁶⁷ Zob. art. 110 ust. 8 u.p.s., zgodnie z którym „upoważnienie, o którym mowa w ust. 7, może być także udzielone innej osobie na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej, z zastrzeżeniem ust. 8a”. Przepis ten stanowi zatem kolejną podstawę prawną pełnomocnictw administracyjnych, o zmodyfikowanym względem art. 110 ust. 7 u.p.s. charakterze (uprawnienie zamiast obowiązku upoważnienia oraz inne grono potencjalnych upoważnionych).

⁶⁸ Zob. np. wyrok NSA z 12.02.2013 r., I OSK 1158/12, LEX nr 1356929; wyrok NSA z 18.06.2013 r., I OSK 377/13, LEX nr 1557329; wyrok NSA z 27.10.2015 r., I OSK 1420/15, LEX nr 2002573; wyrok NSA z 4.07.2017 r., I OSK 1127/16, LEX nr 2436223; wyrok WSA w Szczecinie z 27.10.2022 r., II SA/Sz 705/22, LEX nr 3434334; wyrok WSA w Gdańsku z 13.04.2023 r., II SAB/Gd 137/22, LEX nr 3527015 oraz wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 26.10.2023 r., II SAB/Go 102/23, LEX nr 3623463.

⁶⁹ Na marginesie warto jeszcze zauważyć, że ustawodawca w kontekście kierownika ośrodka pomocy społecznej przewidział nie tylko powyższe, obligatoryjne pełnomocnictwo administracyjne, ale także fakultatywne. Bowiern zgodnie z art. 54 ust. 11 ustawy z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 146 ze zm.) „wójt (burmistrz, prezydent) gminy właściwej ze względu na miejsce zamieszkania świadczeniobiorcy może upoważnić kierownika ośrodka pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z 19.07.2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. poz. 1818) – dyrektora centrum usług społecznych, do załatwiania spraw i wydawania decyzji w jego imieniu dotyczących potwierdzania prawa do świadczeń opieki zdrowotnej”.

tego, jaki wynika z przepisu ogólnego (w tym przypadku art. 268a k.p.a.) jest art. 31 ust. 3 u.o.O. Zgodnie z tym przepisem „Minister Obrony Narodowej może upoważnić, w formie pisemnej, kierownika jednostki organizacyjnej albo kierownika komórki organizacyjnej do wykonywania w jego imieniu czynności nadzoru w sprawach operacyjno-obronnych, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność z oryginałem odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań”. Przepis ten niejako restytuuje możliwość udzielania pełnomocnictw administracyjnych nie tylko pracownikom zatrudnionym w urzędzie upoważniającego organu, ale także innych jednostek organizacyjnych, co pierwotnie przewidywał art. 268a k.p.a.⁷⁰. Z tego względu zasadna jest egzystencja w systemie prawnym rzeczonoego przepisu ustawy o obronie Ojczyzny. Na marginesie warto jeszcze dodać, iż art. 31 ust. 3 u.o.O. stanowi przykład upoważnienia do wykonywania czynności nadzorczych, aczkolwiek z racji tego, że – przynajmniej w analizowanym przypadku – implikują one wydanie decyzji administracyjnej, to jego zakres przedmiotowy nie jest aberracją w stosunku do zakresu przedmiotowego pełnomocnictwa administracyjnego opartego na art. 268a k.p.a.⁷¹.

3.5. Art. 7 ust. 1a u.d.m.

Kolejnym przepisem szczególnym modyfikującym grono podmiotów, którym właściwy organ może udzielić pełnomocnictwa administracyjnego jest art. 7 ust. 1a u.d.m. Na jego podstawie wójt (burmistrz, prezydent miasta) „może upoważnić inną osobę do wydawania decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego”⁷². Ze względu na podmiot, którego uprawnienie normuje ten przepis, stanowi on *legem speciale* wobec art. 39 ust. 2 u.s.g.

W porównaniu z owym przepisem ustawy samorządowej, art. 7 ust. 1a u.d.m. radykalnie rozszerza grono podmiotów, którym wójt (burmistrz, prezydent miasta) może udzielić pełnomocnictwa administracyjnego. Bowiem zgodnie z literalnym brzmieniem rzeczonoj jednostki ustawy o dodatkach mieszkaniowych,

⁷⁰ Zob. rozdz. IV. pkt 1.2. i 3.2. niniejszego opracowania.

⁷¹ Zob. rozdz. IV. pkt 4.3. niniejszego opracowania.

⁷² Art. 7 ust. 1a w zw. z ust. 1 u.d.m. – bowiem zgodnie z ostatnią z tych jednostek redakcyjnych „dodatek mieszkaniowy przyznaje, na wniosek osoby uprawnionej do dodatku mieszkaniowego, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji administracyjnej. Do wniosku dołącza się deklarację o dochodach gospodarstwa domowego za okres 3 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku oraz dokumenty potwierdzające wysokość ponoszonych w miesiącu poprzedzającym dzień złożenia wniosku wydatków związanych z zajmowaniem lokalu mieszkalnego” (art. 7 ust. 1 u.d.m.).

jest on władny upoważnić każdą osobę fizyczną, a nie jedynie swego zastępcę czy pracowników urzędu gminy⁷³. Tak szerokie grono potencjalnych upoważnionych, obejmujące osoby mogące nie mieć żadnych związków z administracją publiczną, nie wspominając już o zatrudnieniu w urzędzie organu, może budzić wątpliwości, co do zasadności użytego przez ustawodawcę oznaczenia strony biernej pełnomocnictwa administracyjnego z art. 7 ust. 1a u.d.m. Wskazane jest zatem postulowanie legislacyjnego zawężenia owego zbioru do np. pracowników ośrodka pomocy społecznej lub innej kategorii podmiotów podporządkowanych wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), czyli wdrożenia rozwiązania przyjętego w innych ustawach⁷⁴. Niemniej jednak sama idea modyfikacji strony biernej domyślnego w tym przypadku pełnomocnictwa administracyjnego opartego na art. 39 ust. 2 u.s.g. uzasadnia byt analizowanego przepisu ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

⁷³ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 27.01.2011 r., IV SA/Po 882/10, LEX nr 953968 – jak stwierdza WSA: „[s]koro powołany przepis, inaczej niż np. art. 39 ust. 2 u.s.g., nie stawia wymogu, iżby upoważniana osoba była pracownikiem urzędu gminy, to, *lege non distinguente*, nie ma przeszkód do udzielenia takiego upoważnienia kierownikowi ośrodka pomocy społecznej (lub innemu pracownikowi ośrodka), co w praktyce często ma miejsce”.

⁷⁴ Tytułem przykładu można przywołać np.: art. 5 ust. 6a u.s.r.z.u.s.p. – „wójt (burmistrz, prezydent miasta) może upoważnić, w formie pisemnej, pracownika urzędu gminy oraz gminnej jednostki organizacyjnej do wydawania decyzji, o której mowa w ust. 4, oraz do wypłaty zasiłku”; art. 5d ust. 5 u.s.r.z.u.s.p. – „wójt (burmistrz, prezydent miasta) może upoważnić, w formie pisemnej, każdego pracownika urzędu gminy oraz gminnej jednostki organizacyjnej do wydawania decyzji, o których mowa w ust. 4, oraz do wypłaty zasiłku”; art. 7c ust. 2 u.s.r.z.u.s.p. – „marszałek województwa może, na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, upoważnić dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy oraz na jego wniosek zastępcę dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy lub innego pracownika tego urzędu do realizacji zadań, o których mowa w ust. 4, oraz do wypłaty zasiłku”; art. 7a ust. 6, 9a, 9c–10a, 10d i art. 7b ust. 1–3, w tym do wydawania decyzji i postanowień w trybie ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572)”; art. 23 ust. 9d u.s.r.z.u.s.p. – „marszałek województwa może, na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, upoważnić dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy oraz na jego wniosek zastępcę dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy lub innego pracownika tego urzędu do realizacji zadań, o których mowa w ust. 5a, 6–7a, 7c oraz 7e–7h, w tym do wydawania decyzji i postanowień w trybie ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego”; art. 33 ust. 3 u.r.p.s.z. – „marszałek województwa może, w formie pisemnej, upoważnić dyrektora WUP lub na jego wniosek innych pracowników tego urzędu do załatwiania w imieniu marszałka województwa spraw, w tym wydawania decyzji i postanowień w trybie ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572)”; art. 39 ust. 2 u.r.p.s.z. – „starosta może, w formie pisemnej, upoważnić dyrektora PUP lub na jego wniosek innych pracowników tego urzędu, do załatwiania w imieniu starosty spraw, w tym do wydawania decyzji, postanowień oraz zaświadczeń w trybie przepisów ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego”;

3.6. Art. 22 u.j.h.a.r.s.

Do przepisów szczególnych względem art. 268a k.p.a. należy zaliczyć również art. 22 ust. 1 u.j.h.a.r.s. Zgodnie z nim „organy Inspekcji⁷⁵ mogą upoważniać pracowników Inspekcji do załatwiania spraw w ich imieniu, w tym do wydawania decyzji administracyjnych”. O ile samoistny byt tegoż przepisu rodziłby wątpliwości, co do jego sensu, a to ze względu na *de facto* zakresowe pokrywanie się z art. 268a k.p.a.⁷⁶, o tyle sytuacja zmienia się na gruncie kolejnej jednostki art. 22 u.j.h.a.r.s. Bowiem art. 22 ust. 2 u.j.h.a.r.s. stanowi, że „organy Inspekcji do wydawania decyzji administracyjnych mogą upoważniać pracowników, którzy: 1) ukończyli studia wyższe; 2) posiadają kwalifikacje potwierdzane co 5 lat zdaniem egzaminu z zakresu towaroznawstwa i obowiązujących przepisów o jakości handlowej przed komisją kwalifikacyjną, o której mowa w art. 35 ust. 2”. Ustawodawca przewidział zatem restrykcje, co do możliwości wyboru pracowników Inspekcji, którym jej organy mogą udzielić stosownych pełnomocnictw administracyjnych. Ustalone kryteria mają przy tym charakter ewidentnie merytoryczny. Toteż mając na względzie powyższe oraz zadania jakie wykonują organy Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych⁷⁷, należy stwierdzić zasadność takowych obostrzeń i w konsekwencji sens rzeczowej regulacji ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

art. 178 ustawy z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 49) – „wójt może upoważnić swojego zastępcę, pracownika urzędu albo kierownika ośrodka pomocy społecznej, dyrektora centrum usług społecznych lub kierownika innej jednostki organizacyjnej gminy, a także inną osobę na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej, dyrektora centrum usług społecznych lub kierownika innej jednostki organizacyjnej gminy, do prowadzenia postępowań w sprawach z zakresu wspierania rodziny oraz wydawania w tych sprawach decyzji”, a także art. 411 ust. 10r ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.) – „wójt, burmistrz lub prezydent miasta może, w formie pisemnej, upoważnić swojego zastępcę, pracownika urzędu gminy albo kierownika ośrodka pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z 19.07.2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. poz. 1818) – dyrektora centrum usług społecznych, lub kierownika innej jednostki organizacyjnej gminy, a także inną osobę na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej, dyrektora centrum usług społecznych lub innej jednostki organizacyjnej gminy do prowadzenia postępowań w sprawach, o których mowa w ust. 10g, w tym do wydawania w tych sprawach zaświadczeń”.

⁷⁵ Art. 16 ust. 1 u.j.h.a.r.s.: „tworzy się Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, zwaną dalej «Inspekcją»”.

⁷⁶ Warto zauważyć, że organy Inspekcji jako organy administracji publicznej w braku art. 22 ust. 1 u.j.h.a.r.s. byłyby uprawnione do udzielania pełnomocnictw administracyjnych na podstawie art. 268a k.p.a. w zw. z art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.

⁷⁷ Katalog zadań Inspekcji został sformułowany w art. 17 ust. 1 u.j.h.a.r.s.

4. Rozporządzenia i zarządzenia

4.1. Rozporządzenia

Choć obecnie podstawy prawne udzielania pełnomocnictw administracyjnych są normowane głównie przez ustawy, to jednak występują one także w aktach niższego rzędu, a mówiąc konkretniej – w rozporządzeniach, o których stanowi art. 87 ust. 1 *in fine* Konstytucji⁷⁸. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji „rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. Z kolei organami wskazanymi w Konstytucji jako umocowane do wydawania rozporządzeń są: Prezydent⁷⁹, Rada Ministrów⁸⁰, Prezes Rady Ministrów⁸¹, ministrowie kierujący działami administracji rządowej⁸², przewodniczący określonych w ustawach komitetów powołani w skład Rady Ministrów⁸³ oraz Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji^{84,85}. Za przykład regulacji udzielania pełnomocnictw administracyjnych na poziomie podustawowym, może posłużyć stosowny przepis rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 4 marca 2021 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych⁸⁶.

Wspomniane wyżej rozporządzenie⁸⁷, zostało wydane na podstawie art. 74 ust. 5 u.s.u.s., zgodnie z którym „minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, na wniosek Prezesa Zakładu, zaopiniowany przez Radę Nadzorczą Zakładu, nadaje, w drodze rozporządzenia, statut Zakładowi, w którym określa w szczególności: 1) strukturę organizacyjną Zakładu oraz zakres rzeczowy działania centrali i terenowych jednostek organizacyjnych Zakładu; 2) tryb funkcjonowania i kompetencje organów Zakładu”. Pierwszym aktem normatywnym

⁷⁸ Art. 87 ust. 1 Konstytucji: „źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia”.

⁷⁹ Art. 142 ust. 1 Konstytucji.

⁸⁰ Art. 146 ust. 4 pkt 2 Konstytucji.

⁸¹ Art. 148 pkt 3 Konstytucji.

⁸² Art. 149 ust. 2 zd. 1 Konstytucji.

⁸³ Art. 149 ust. 3 w zw. z art. 149 ust. 2 zd. 1 Konstytucji. Jak wspomniano w rozdz. IV. pkt 2.1. niniejszego opracowania – aktualnie funkcjonuje tylko jeden komitet, którego przewodniczący może wchodzić w skład Rady Ministrów (Komitet do spraw Pożytku Publicznego).

⁸⁴ Art. 213 ust. 2 Konstytucji.

⁸⁵ P. Radziewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 325.

⁸⁶ Dz.U. poz. 431.

⁸⁷ Dz.U. poz. 431.

wydanym na podstawie tego przepisu było rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 4 października 1999 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych⁸⁸. Jedną z kwestii regulowanych przez przepisy tego aktu było udzielanie pełnomocnictw administracyjnych do wydawania decyzji w imieniu Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Na podstawie § 3 ust. 2 Statutu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, stanowiącego załącznik do rzeczono- go rozporządzenia, „Prezes Zakładu [mógł] upoważnić osoby, o których mowa w ust. 1 pkt 1^[89], do: 1) reprezentowania Zakładu i podejmowania decyzji w jego imieniu, w określonych przez niego sprawach, 2) upoważniania innych pracowników Zakładu, w zakresie określonym w pkt 1”. Zatem w § 3 ust. 2 pkt 1 Statutu przewidziano *explicite* możliwość upoważniania określonych kategorii pracowników ZUS do załatwiania w imieniu Prezesa powierzonych im spraw, a w pkt 2 możliwość upoważniania do dalszego upoważniania do załatwiania owych spraw. Zawarcie w akcie podustawowym przepisu szczególnego do art. 268a k.p.a. i w dodatku dopuszczającego subdelegację otrzymanych przez upoważnionych pracowników kompetencji, wywołało w orzecznictwie spór, co do zgodności § 3 ust. 2 pkt 2 Statutu z aktami wyższego rzędu oraz ważności decyzji administracyjnych wydanych przez pracowników upoważnionych nie bezpośrednio przez Prezesa ZUS, lecz przez innych pracowników, tj. stosownie do powyższego punktu⁹⁰.

O ile należy podzielić stanowiska sądów wyrażone w orzeczeniach niejako aprobujących omawiany § 3 ust. 2 Statutu ZUS, co do spełniania przez art. 74 ust. 5 u.s.u.s. wymogów stawianym przez art. 92 ust. 1 Konstytucji⁹¹ delegacjom

⁸⁸ Dz.U. Nr 80, poz. 914.

⁸⁹ § 3 (Dz.U. Nr 80, poz. 914): „Prezes Zakładu: 1) kieruje działalnością Zakładu i reprezentuje go na zewnątrz, przy pomocy Zarządu Zakładu, głównego inspektora kontroli Zakładu, naczelnego lekarza Zakładu, dyrektorów komórek organizacyjnych Centrali Zakładu i dyrektorów oddziałów”.

⁹⁰ Pozytywnie na temat przedmiotowej regulacji – zob. wyroki NSA: z 15.11.2006 r., II GSK 225/06, ONSAiWSA 2007/3, poz. 68; z 14.12.2006 r., II GSK 264/06, LEX nr 287979; z 16.01.2007 r., II GSK 271/06, LEX nr 287973; z 25.01.2007 r., II GSK 321/06, LEX nr 287971; z 20.03.2007 r., II GSK 348/06, LEX nr 321249; z 13.04.2007 r., II GSK 388/06, LEX nr 322767; z 18.04.2007 r., II GSK 374/06, LEX nr 322769; z 17.05.2007 r., II GSK 346/06, LEX nr 351123 oraz z 24.05.2007 r., II GSK 16/07, LEX nr 351057, a także wyroki WSA w Warszawie z 9.08.2007 r., II SA/Wa 1913/06, LEX nr 447284 oraz z 26.09.2007 r., V SA/Wa 1500/07, LEX nr 467369. Z kolei krytycznie – zob. wyroki WSA w Warszawie: z 27.06.2006 r., III SA/Wa 1087/06, LEX nr 221945; z 11.07.2006 r., III SA/Wa 1195/06, LEX nr 258503; z 4.09.2006 r., III SA/Wa 1472/06, LEX nr 265551; z 7.11.2006 r., II SA/Wa 1484/06, LEX nr 328793; z 24.11.2006 r., II SA/Wa 1139/06, LEX nr 328619; z 2.03.2007 r., II SA/Wa 2272/06, LEX nr 902674 oraz z 16.04.2007 r., II SA/Wa 2091/06, LEX nr 338271.

⁹¹ Art. 92 Konstytucji: „1. Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie

ustawowym do wydania rozporządzenia⁹², jak też co do tego, że art. 268a k.p.a. nie jest jedyną podstawą prawną udzielania pełnomocnictw administracyjnych istniejącą w systemie prawnym⁹³, o tyle budzi wątpliwości akceptowana przez owe sądy możliwość zasadniczo swobodnego kształtowania przedmiotowej instytucji przez akty podustawowe (konkretnie rozporządzenia). Z racji tego, że w okresie obowiązywania analizowanego rozporządzenia nie istniały szczególne względem art. 268a k.p.a. przepisy ustawowe, które mogłyby stanowić podstawę prawną pełnomocnictw administracyjnych udzielanych przez Prezesa ZUS pracownikom Zakładu, domyślnie winny znajdować one oparcie w owym przepisie kodeksowym. Jeśli zaś chodzi o możliwość takowego upoważnienia na podstawie przepisów aktów podustawowych regulujących odmiennie zarówno zakres podmiotowy (Prezes ZUS jako strona czynna i pracownicy ZUS jako strona bierna), jak i przedmiotowy (możność załatwiania spraw administracyjnych dotyczących ubezpieczeń społecznych), należy mieć na baczności metaregulę kolizyjną *lex superior generalis derogat legi inferiori speciali*. W związku z powyższym, w sytuacji gdy

powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. 2. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji, o których mowa w ust. 1, innemu organowi”.

⁹² Zob. np. wyrok NSA z 15.11.2006 r., II GSK 225/06, ONSAiWSA 2007/3, poz. 68. Jak stwierdził w tym judykacie NSA – „[w] przepisie art. 92 ust. [1 Konstytucji] określono wymagania, jakie powinno spełniać upoważnienie ustawowe: poza określeniem organu właściwego do wydania rozporządzenia i zakresu spraw przekazanych do uregulowania muszą się w nim znaleźć wytyczne dotyczące treści aktu. W art. 74 ust. 5 u.s.u.s. określono organ właściwy do wydania rozporządzenia i podstawowy zakres spraw przekazanych do uregulowania. Mieści się w nim określenie kompetencji organów Zakładu. Nie określono natomiast wprost wytycznych wskazujących kierunki merytorycznych rozwiązań wchodzących w zakres aktu wykonawczego. W piśmiennictwie prawniczym jednak, w szczególności zaś w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, nie budzi wątpliwości teza, że ten ostatni element upoważnienia nie musi być zawarty w treści przepisu upoważniającego. Wystarczy, że istnieje możliwość jego zrekonstruowania na podstawie innych przepisów ustawy zawierającej przepis upoważniający do wydania rozporządzenia (np. [wyrok TK z 29.11.2004 r., K 7/04, OTK-A 2004/10, poz. 109]). Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia nie muszą być też nazbyt szczegółowe. Skoro bowiem rozporządzenie jest funkcjonalnym uzupełnieniem ustawy, to ustawa powinna pozostawić organowi upoważnionemu pewną samodzielność w unormowaniu materii, której rozporządzenie dotyczy. Istotne jest, aby podmiot wydający rozporządzenie potrafił prawidłowo odczytać intencje ustawodawcy [M. Żabicka-Kłopotek, *Wytyczne jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia*, PrzSejm 2006/3, s. 40–41]”. Por. P. Radzewicz [w:] *Konstytucja...*, s. 326. Autor ten konstatuje, iż „[m]inimalne konstytucyjne wymogi odnośnie do szczególności wytycznych nie mają charakteru stałego; ich wyznaczenie zależy od regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela”.

⁹³ Zob. np. wyrok NSA z 15.11.2006 r., II GSK 225/06, ONSAiWSA 2007/3, poz. 68. Jak uznał wówczas NSA – „[r]ozporządzenie, które znajduje bezpośrednio oparcie w ustawie i służy jej wykonaniu, jest uzupełnieniem ustawy i może regulować takie same sprawy, w których stanowi się ustawy. Przepisu art. 268a [k.p.a.] nie można wobec tego traktować jako jedyne, powszechnie i bezwzględnie obowiązującego wzorca udzielania upoważnień do działania w imieniu organu administracji publicznej. Dopuszczalne bowiem są i istnieją w tym zakresie różne rozwiązania, pozwalające na dekoncentrację wykonywania kompetencji organów, szczególnie potrzebną w rozbudowanych strukturach administracji publicznej”.

podstawę pełnomocnictwa administracyjnego może *in concreto* stanowić i ogólny przepis ustawowy, i szczególny przepis rozporządzenia, powinno przyznać się prymat przepisowi ustawowemu. W kontekście § 3 ust. 2 pkt 1 Statutu ZUS⁹⁴ – przepis ten był zasadniczo zbędny. Bowiem w praktyce, choć zawęził możliwość udzielenia pełnomocnictwa administracyjnego do określonego grona pracowników ZUS, to jednak owa reglamentacja miała znaczenie jedynie wówczas, gdy Prezes ZUS chciał upoważnić osobę zajmującą stanowisko określone w ust. 1 pkt 1 Statutu. Natomiast niezależnie od powyższego mógł też upoważnić w analogicznym zakresie przedmiotowym innych pracowników obsługujących Zakład Ubezpieczeń Społecznych, a to z uwagi na art. 268a k.p.a. i przytoczoną wyżej regułę kolizyjną II stopnia. Reasumując, § 3 ust. 2 pkt 1 tegoż Statutu stanowił właściwą podstawę pełnomocnictw administracyjnych udzielanych pracownikom ZUS wskazanym w jego § 3 ust. 1 pkt 1⁹⁵, natomiast w odniesieniu do pozostałych pracowników Zakładu właściwą podstawą był art. 268a k.p.a. Co się zaś tyczy kwestii przewidzianej w nim subdelegacji – ze względu na to, iż jest ona nie do pogodzenia z istotą klasycznego pełnomocnictwa administracyjnego⁹⁶, to tylko szczególny przepis ustawowy może w taki sposób rozszerzyć zakres udzielania pełnomocnictw administracyjnych na potrzeby postępowań administracyjnych, w których domyślną podstawą takowych upoważnień jest art. 268a k.p.a. W konsekwencji uzasadnione było jedynie orzeczenie o nieważności⁹⁷ decyzji administracyjnych wydanych przez osoby (nie)subupoważnione na podstawie § 3 ust. 2 pkt 2 analizowanego rozporządzenia.

O wątpliwościach samego prawodawcy, co do legalności subpełnomocnictw administracyjnych udzielanych w oparciu o przepisy Statutu ZUS z 1999 r.⁹⁸, może świadczyć fakt, iż w kolejnych rozporządzeniach wydawanych w związku z delegacją ustawową zawartą w art. 74 ust. 5 u.s.u.s. zrezygnowano z odpowiednika owego § 3 ust. 2 pkt 2. W przedmiotowych rozporządzeniach z lat 2007⁹⁹, 2008¹⁰⁰, 2011¹⁰¹ i 2021¹⁰² sukcesywnie formułowano natomiast możliwość udzielania przez Prezesa ZUS pełnomocnictw administracyjnych pracownikom Zakładu, wyraźnie oddzielając ją przy tym od możliwości dalszego upoważniania

⁹⁴ Dz.U. Nr 80, poz. 914.

⁹⁵ § 3 ust. 2 pkt 1 w zw. z § 3 ust. 1 pkt 1, Dz.U. Nr 80, poz. 914.

⁹⁶ Zob. rozdz. IV. pkt 4.4. niniejszego opracowania.

⁹⁷ Szerzej na ten temat – zob. rozdz. VI. pkt 4. niniejszego opracowania.

⁹⁸ Dz.U. Nr 80, poz. 914.

⁹⁹ Dz.U. Nr 137, poz. 965.

¹⁰⁰ Dz.U. Nr 28, poz. 164.

¹⁰¹ Dz.U. Nr 18, poz. 93.

¹⁰² Dz.U. poz. 431.

do realizacji innych aspektów reprezentacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych¹⁰³. Taki stan utrzymuje się również obecnie¹⁰⁴, w związku z czym, powyższa konstatacja o zbędności przedmiotowej regulacji nie tylko zachowuje swą aktualność, ale wręcz jest jeszcze bardziej uzasadniona, gdyż zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia z 2021 r.¹⁰⁵ pełnomocnictwo administracyjne może zostać udzielone jedynie pracownikom Zakładu, a zatem zakres podmiotowy w odniesieniu do strony biernej pokrywa się z tym z art. 268a k.p.a.

4.2. Zarządzenia

Warto zauważyć, że współcześnie zagadnienie udzielania pełnomocnictw administracyjnych jest poruszane nie tylko w przepisach aktów normatywnych o mocy powszechnie obowiązującej, lecz także aktów prawa wewnętrznego. Przykładem takiego przepisu jest § 4 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 37 Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 8 listopada 2013 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej¹⁰⁶. Zgodnie z owym paragrafem „Minister może, na zasadach wynikających z odrębnych przepisów, w formie pisemnej, upoważnić Sekretarza Stanu, Podsekretarza Stanu, Dyrektora Generalnego Ministerstwa oraz dyrektorów komórek organizacyjnych i innych pracowników Ministerstwa do podejmowania w określonych sprawach czynności w jego imieniu, w tym do załatwiania spraw w imieniu organu administracji rządowej w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń”. Przepis ten nie jest zatem samoistną podstawą prawną umożliwiającą udzielenie przez owego ministra pełnomocnictw administracyjnych wymienionym podmiotom, ale jest jedynie swego rodzaju przepisem odsyłającym do stosownych postanowień ustawowych, np. art. 268a k.p.a., co jest determinowane sformułowaniem „na zasadach wynikających z odrębnych przepisów”. W związku z tym paragraf ten ma tylko walor informacyjny.

Niemniej jednak, przytoczony przepis daje asumpt do rozważań, co do tego czy akt prawa wewnętrznego może zawierać samoistną podstawę prawną pełnomocnictw administracyjnych. Z racji tego, że pełnomocnictwo administracyjne

¹⁰³ Zob. § 3 ust. 3, Dz.U. Nr 137, poz. 965; § 2 ust. 2, Dz.U. Nr 28, poz. 164; § 2 ust. 2, Dz.U. Nr 18, poz. 93 oraz § 2 ust. 2, Dz.U. poz. 431.

¹⁰⁴ Zob. § 2 ust. 2, Dz.U. poz. 431.

¹⁰⁵ Dz.U. poz. 431.

¹⁰⁶ Dz.Urz.MTBiGM z 2013 r. poz. 71.

z jednej strony wpływa na to, kto dokładnie wykonuje kompetencję administracyjną, zastrzeżoną przez ustawodawcę dla organu administracji publicznej, a więc w konsekwencji – piastuna tegoż organu, będącego jego domyślną personifikacją, a z drugiej determinuje to, kto w imieniu organu będzie załatwiać sprawę poprzez wydanie decyzji administracyjnej adresowanej do podmiotu spoza wewnętrznego aparatu pomocniczego owego organu, możliwość udzielenia pełnomocnictwa administracyjnego na podstawie aktu prawa wewnętrznego jawi się jako istotowo niedopuszczalna¹⁰⁷. Taką diagnozę potwierdza dodatkowo wcześniejsza analiza dotycząca zawierania podstaw prawnych pełnomocnictw administracyjnych w rozporządzeniach.

Rekapitułując, należy stwierdzić, iż nie jest dopuszczalne kodowanie w przepisach aktów prawa wewnętrznego (np. zarządzeń) norm, które miałyby uprawniać dany organ do udzielania określonym podmiotom pełnomocnictw administracyjnych. Możliwe jest natomiast konstruowanie stosownych przepisów odsyłających do prawa powszechnie obowiązującego, jak czyni to § 4 załącznika do wspomnianego wyżej zarządzenia¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Zob. art. 93 Konstytucji.

¹⁰⁸ Dz.Urz.MTBiGM z 2013 r. poz. 71.

BRAK WYMAGANEGO PEŁNOMOCNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

W demokratycznym państwie prawnym, do dokonywania autorytatywnej konkretyzacji praw i obowiązków w drodze decyzji administracyjnej, upoważnione są zasadniczo tylko organy administracji publicznej. Z tego względu, osoba inna niż piastun organu, załatwiając zamiast niego sprawę administracyjną, aby wydać decyzję nieobarczoną relewantnymi prawnie wadami, musi posiadać stosowne upoważnienie (pełnomocnictwo administracyjne), spełniające wymogi określone w przepisach prawa (np. mieć odpowiednią formę), jak też należeć do grona podmiotów, którym takie upoważnienie może zostać udzielone do rozpatrzenia danej sprawy. Oprócz powyższego, klarownego przypadku braku wymaganego pełnomocnictwa administracyjnego, w praktyce funkcjonowania organów administracji publicznej i ich urzędów, zdarzają się sytuacje korzystania z pełnomocnictw administracyjnych, w sposób mogący budzić wątpliwości pod kątem oceny prawnej danego zachowania i w rezultacie – skutkujący potencjalną wadliwością wydanej decyzji administracyjnej. W związku z tym wskazane jest przeanalizowanie znaczenia poszczególnych praktyk związanych z pełnomocnictwami administracyjnymi i ustalenie ich dokładnych konsekwencji prawnych.

1. Załatwienie sprawy przez piastuna

Piastun organu administracji publicznej, pomimo udzielenia wcześniej bezterminowo jednemu ze swych pracowników pełnomocnictwa administracyjnego do załatwiania danej kategorii spraw, może zapragnąć osobiście załatwić konkretną sprawę mieszczącą się w zakresie takiego upoważnienia, nie mając przy tym woli jego odwoływania, aby nie musiał specjalnie z tego powodu wystosowywać dodatkowych pism do owego pracownika, czy też reformować regulaminu organizacyjnego. Pojawia się w związku z tym pytanie, czy piastun na czas obowiązywania

pełnomocnictwa administracyjnego, względnie do czasu cofnięcia takowego, nie traci zdolności do realizowania osobiście odnośnego wycinka swych kompetencji. Należy jednak odpowiedzieć na nie przecząco. Bowiem, upoważniając swojego pracownika, piastun organu nie wyzbywa się definitywnie władztwa nad daną kompetencją, lecz jedynie niejako udostępnia ją tymczasowo określonej osobie, zachowując przy tym nadzór nad jej aktualną „lokalizacją”. Kompetencja zatem, pomimo obowiązującego pełnomocnictwa administracyjnego niezmiennie wciąż pozostaje przy piastunie, który permanentnie uosabia organ. W związku z tym może on cały czas podejmować działania w zakresie kompetencji organu, z czego *notabene* wynika również możliwość odwołania w każdej chwili pełnomocnictwa administracyjnego. W konsekwencji piastun może osobiście załatwić konkretną sprawę, gdy równolegle zajmuje się nią upoważniona do tego zadania osoba, nie odwołując przy tym udzielonego jej pełnomocnictwa administracyjnego, które nadal zachowuje moc obowiązującą¹.

Jednoczesna zdolność do załatwienia sprawy przez piastuna i upoważnionego pracownika implikuje jednak ryzyko duplikacji rozstrzygnięć, tj. wydania przez te podmioty dwóch różnych decyzji administracyjnych w jednej sprawie. Już sama potencjalność ziszczenia się takiego zdarzenia może godzić w zasadę budzenia zaufania do organów władzy publicznej, wyrażoną w art. 8 § 1 k.p.a.², która ponadto wynika z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego³. W związku z powyższym, mimo konstrukcyjnej dopuszczalności wskazane

¹ Tak np. A. Szewc [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 557–558; C. Martysz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, s. 677; M. Szewczyk, *Udzielanie upoważnień do wydawania decyzji z zakresu pomocy społecznej (interpretacja art. 110 ust. 7 i 8 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r.)*, CASUS 2004/4, s. 6; J. Czerw [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, s. 740; M. Pacak, K. Zmerek [w:] M. Pacak, K. Zmerek, *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 19, nt 4. D. Fleszer, *Zasady udzielenia upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w świetle ustawy o samorządzie gminnym*, ST 2012/5, s. 78–79; K. Lewandowska, *Glosa do wyroku NSA z 16.01.2014 r., II GSK 1618/12*, LEX 2014, nt 3; wyrok NSA z 4.04.2007 r., I OSK 42/07, LEX nr 336995; wyrok NSA z 24.06.2025 r., II GSK 2630/21, LEX nr 3895408 oraz wyrok WSA w Krakowie z 23.02.2016 r., II SA/Kr 292/15, LEX nr 2010857. Odmienne jednak M. Gurdek, *Dekoncentracja uprawnień orzeczniczych wójta, starosty i marszałka województwa*, KA 2007/4, s. 31.

² Art. 8 § 1 k.p.a.: „organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania”. Szerzej na temat rzeczzonej zasady – zob. np. H. Knysiak-Sudyka [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 145–151; A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2025, art. 8, nt 1–17 oraz P.M. Przybysz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2025, art. 8, nt 1–14.

³ Zob. art. 2 Konstytucji.

jest, aby piastuni organów administracji publicznej nie praktykowali osobistego załatwiania spraw mieszczących się w zakresie przedmiotowym udzielonych wcześniej pełnomocnictw administracyjnych przy jednoczesnym braku woli odwołania ich w należytej formie.

2. Upoważnienie dla zastępcy organu (?)

W doktrynie i orzecznictwie można spotkać się z poglądem głoszącym, iż zastępca organu administracji publicznej nie musi legitymować się stosownym pełnomocnictwem administracyjnym udzielonym przez piastuna tegoż organu, aby móc załatwiać zamiast niego sprawy administracyjne⁴. Zwolennicy takiego stanowiska praktycznie zawsze uzasadniają je jakoby aksjomatem, że umocowanie zastępcy do reprezentacji organu w okolicznościach faktycznego niesprawowania swego urzędu przez piastuna, wynika z samej istoty pełnienia funkcji zastępcy organu i obejmuje ono wszystkie uprawnienia przynależne piastunowi, w tym także możliwość wydawania decyzji administracyjnych.

Pogląd taki nie ma jednak żadnego oparcia w obecnym stanie prawnym, a wręcz zdaje się być determinowany wykładnią *contra legem*. Bowiernie przepisy prawa ustrojowego, statuujaące instytucję zastępcstwa organu, zazwyczaj wymieniają określone sytuacje, w których zastępca uzyskuje pełnię praw i obowiązków piastuna organu, ale dzieje się to na zasadzie wyjątku od zasady, iż jedynie piastun realizuje kompetencje organu⁵. W związku z powyższym w przypadkach wątpliwych, winno się stosować wykładnię ścieśniającą w odniesieniu do uprawnień

⁴ Tak np. M. Jaśkowska [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2025, art. 268a, nt 15; P. Pietrasz [w:] *Ordynacja podatkowa. Tom II. Procedury podatkowe. Art. 120–344. Komentarz aktualizowany*, red. L. Eteł, LEX 2025, art. 143, nt 3; wyrok NSA z 3.04.2025 r., II FSK 965/22, LEX nr 3861038; wyrok NSA z 3.04.2025 r., II FSK 107/23, LEX nr 3860546; wyrok NSA w Warszawie z 11.03.1997 r., III SA 1395/95, LEX nr 29073; wyrok NSA w Warszawie z 4.09.1998 r., III SA 548/97, LEX nr 35194; wyrok WSA w Krakowie z 18.02.2022 r., I SA/Kr 1169/21, LEX nr 3325482; wyrok WSA w Krakowie z 5.08.2022 r., I SA/Kr 273/21, LEX nr 3442908 oraz wyrok WSA w Olsztynie z 28.08.2024 r., I SA/Ol 230/24, LEX nr 3759249.

⁵ Zob. np. art. 28f ust. 1 i art. 28g ust. 1 u.s.g. Zgodnie z pierwszym z tych przepisów „w przypadku wygaśnięcia mandatu wójta przed upływem kadencji jego funkcję, do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta, pełni: 1) zastępca wójta; 2) pierwszy zastępca – w gminie, w której powołano więcej niż jednego zastępcę; 3) osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów – w gminie, w której nie powołano zastępcy wójta albo został on odwołany”. Z kolei według art. 28g ust. 1 u.s.g. „w przypadku przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta spowodowanej jedną z następujących okoliczności: 1) tymczasowym aresztowaniem, 2) odbywaniem kary pozbawienia wolności wymierzonej za przestępstwo nieumyślne, 3) odbywaniem kary aresztu, 4) niezdolnością do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni, 5) zawieszeniem w czynnościach służbowych – jego zadania i kompetencje przejmuje zastępca, a w gminach, w których powołano więcej niż jednego zastępcę – pierwszy zastępca”.

przysługujących zastępcy (*exceptiones non sunt extendendae*). Tym bardziej nie ma więc żadnych podstaw do utrzymywania, iż zastępca może w dowolnym momencie działać zamiast piastuna i wydawać decyzje administracyjne, jeśli nie został uprzednio do tego należycie umocowany poprzez udzielenie mu wymaganego prawem pełnomocnictwa administracyjnego – przy braku odmiennych regulacji – na zasadach analogicznych jak inne kategorie podmiotów, które mogą zostać upoważnione do załatwiania spraw administracyjnych. Tak uargumentowane stanowisko krytyczne względem przedmiotowego trendu zdaje się zresztą obecnie dominować⁶. Oczywiście niezależnie od powyższego, ustawodawca może *explicite* przewidzieć dla zastępcy organu samoistną kompetencję, do realizacji której nie będzie potrzebować pełnomocnictwa administracyjnego od piastuna⁷.

3. Bez „z upoważnienia” i brak pełnomocnictwa administracyjnego w aktach sprawy

W art. 107 § 1 k.p.a. ustawodawca wyliczył elementy decyzji administracyjnej⁸. W zbiorze tym znajduje się m.in. podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji⁹. Choć nie wynika to *expressis verbis* z art. 107 § 1 k.p.a., to jednak w ramach składania podpisu na tekście decyzji, pracownik organu, który ją wydaje, powinien

⁶ Zob. A. Szewc [w:] *Ustawa...*, s. 557; K. Bandarzewski [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, art. 38, nt 4; K. Glibowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2023, art. 268a, nb 4–5; wyrok NSA z 28.01.2011 r., I OSK 1325/10, LEX nr 951956; wyrok NSA z 27.08.2013 r., I OSK 2133/12, LEX nr 1557131; wyrok NSA z 15.03.2019 r., I GSK 1072/18, LEX nr 2655972; wyrok NSA z 30.01.2025 r., II GSK 1498/21, LEX nr 3848989; wyrok NSA z 6.05.2025 r., II GSK 2589/21, LEX nr 3884985; wyrok WSA w Gdańsku z 20.06.2007 r., III SA/Gd 140/07, LEX nr 975010; wyrok WSA w Warszawie z 31.07.2008 r., IV SA/Wa 762/08, LEX nr 566711.

⁷ Zob. art. 12 ust. 2 ustawy z 17.10.2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1988), który stanowi, że „decyzję o zmianie imienia lub nazwiska bądź decyzję o odmowie zmiany imienia lub nazwiska wydaje kierownik urzędu stanu cywilnego, do którego został złożony wniosek, albo jego zastępca”.

⁸ Art. 107 § 1 k.p.a.: „decyzja zawiera: 1) oznaczenie organu administracji publicznej; 2) datę wydania; 3) oznaczenie strony lub stron; 4) powołanie podstawy prawnej; 5) rozstrzygnięcie; 6) uzasadnienie faktyczne i prawne; 7) pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania; 8) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji; 9) w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego – pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy”.

⁹ Art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a.

poczynić stosowną wzmiankę o fakcie, iż działa z upoważnienia organu¹⁰, aby tym samym zakomunikować adresatowi aktu, dlaczego ten na otrzymanym dokumencie (decyzji) rejestruje podpis osoby innej niż piastun tegoż organu¹¹. Zasadnie przyjmuje się jednak, że brak takiej wzmianki nie stanowi istotnej wady decyzji administracyjnej i w konsekwencji nie skutkuje jej nieważnością¹².

Innym problemem praktycznym związanym z udzielaniem pełnomocnictw administracyjnych jest kwestia ewentualnego obowiązku umieszczenia odnośnego dokumentu upoważniającego w aktach sprawy. Z racji tego, że – jak wspomniano w rozdz. IV. pkt 5. niniejszego opracowania – ów dokument upoważniający może przybrać zarówno postać indywidualnego pisma zaadresowanego do upoważnianej osoby, jak też aktu generalnego, np. regulaminu organizacyjnego, a ponadto pełnomocnictwo administracyjne ze swej istoty jest aktem o charakterze wewnętrznym, niewywierającym bezpośredniego skutku w sferze zewnętrznej względem struktury administracji publicznej, to należy stwierdzić domyślny brak obowiązku załączania go do akt sprawy prowadzonej przez upoważnioną osobę¹³. *Notabene* takie stanowisko zdaje się współcześnie przeważać w orzecznictwie¹⁴.

¹⁰ Np. poprzez dodanie zwrotu „z upoważnienia (nazwa organu)”, „z up.”, „w zastępstwie” itp. – zob. P.M. Przybysz [w:] *Kodeks...*, art. 268a, nt 2.

¹¹ Zob. B. Adamiak, *Glosa do wyroku SN z 11.10.1996 r., III RN 8/96, OSP 1997/10*, s. 190; wyrok NSA z 18.04.2018 r., I OSK 2336/17, LEX nr 2522148 oraz wyrok NSA z 13.02.2024 r., III OSK 1331/22, LEX nr 3694469.

¹² Zob. np. L. Klat-Wertelecka, *Podpis jako element decyzji administracyjnej*, NZS 2007/5, s. 73; M. Romańska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 781; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2017, art. 268a, nb 7; wyrok SN z 11.10.1996 r., III RN 8/96, OSNP 1997/9, poz. 144; wyrok NSA z 16.01.2014 r., II GSK 1618/12, LEX nr 1452704, wyrok NSA z 18.04.2018 r., I OSK 2336/17, LEX nr 2522148; wyrok NSA z 20.02.2019 r., II OSK 823/17, LEX nr 2717196; wyrok NSA z 13.02.2024 r., III OSK 1331/22, LEX nr 3694469; wyrok WSA w Łodzi z 30.10.2024 r., III SA/Łd 376/24, LEX nr 3787846; wyrok WSA w Gliwicach z 17.07.2024 r., II SA/GI 929/23, LEX nr 3743384 oraz wyrok WSA w Warszawie z 4.08.2022 r., II SA/Wa 4109/21, LEX nr 3413283. Por. wyrok NSA we Wrocławiu z 13.03.1985 r., SA/Wr 837/84, OSP 1988/5, poz. 123. oraz wyrok WSA w Rzeszowie z 9.01.2007 r., II SA/Rz 622/06, LEX nr 901079.

¹³ P. Pietrasz ([w:] *Ordynacja...*, art. 143, nt 1) w odniesieniu do art. 143 § 1 o.p. konstatuje, iż „należy podkreślić, że udzielenie upoważnienia jest czynnością wewnętrzną organu podatkowego. Upoważnienia tego nie doręcza się stronie w związku z wszczęciem postępowania. Nie ma również powodów, ażeby znajdowało się ono w aktach sprawy. Niemniej jednak, o ile zażąda tego strona, należy jej udostępnić do wglądu dokumenty, z których wynika upoważnienie (pełnomocnictwo) osoby do załatwiania spraw w imieniu organu podatkowego, w tym wydawania określonych rozstrzygnięć. Istnienie oraz zakres takiego upoważnienia mogą podlegać analizie w toku sądowej kontroli takich aktów podpisanych z upoważnienia organu podatkowego”.

¹⁴ Zob. np. wyrok NSA z 12.01.2017 r., I OSK 1890/16, LEX nr 2227157; wyrok NSA z 23.08.2017 r., I OSK 2817/15, LEX nr 2364556; wyrok NSA z 29.09.2017 r., I OSK 2942/15, LEX nr 2463207; wyrok NSA z 19.07.2018 r., I GSK 1750/18, LEX nr 2549549; wyrok NSA z 21.09.2023 r., II OSK 1103/23, LEX nr 3631747; wyrok NSA z 9.01.2024 r., II OSK 1435/21, LEX nr 3755572; wyrok WSA w Krakowie z 23.02.2016 r., II SA/Kr 292/15, LEX nr 2010857; wyrok WSA w Bydgoszczy z 30.01.2024 r., I SA/Bd 670/23, LEX nr 3698928 oraz wyrok WSA w Warszawie z 15.05.2015 r., I SA/Wa 8/15, LEX nr 2166642.

Rekapitułując, osoba upoważniona przez piastuna organu do załatwiania spraw administracyjnych, powinna wspomnieć, iż wydając daną decyzję działa z upoważnienia organu. Jednakże przemilczenie tego faktu podczas sygnowania rzeczonygo aktu nie skutkuje obciążeniem decyzji wadą kwalifikowaną. Również niezawarcie w aktach sprawy dokumentu stanowiącego pełnomocnictwo administracyjne, nie rodzi żadnych konsekwencji rzutujących na ważność wydanej w sprawie decyzji administracyjnych. W obu tych przypadkach liczy się jedynie sama okoliczność istnienia i obowiązywania pełnomocnictwa administracyjnego, a także gotowość do przedstawienia go przez organ na żądanie strony lub organu odwoławczego¹⁵.

4. Skutki załatwienia sprawy bez wymaganego pełnomocnictwa administracyjnego

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie zdaje się panować powszechna zgoda, co do tego, że załatwienie sprawy w drodze decyzji administracyjnej przez osobę niebędącą piastunem organu, w sytuacji gdy ten ostatni nie udzielił jej stosownego pełnomocnictwa administracyjnego, tj. mającego wymaganą prawem formę i obejmującego swym zakresem tę konkretną sprawę, powoduje kwalifikowaną wadę wydanej przez taką osobę decyzji, skutkującą jej nieważnością i niepodlegającą konwalidacji¹⁶. Kwestią sporną jest natomiast to, którą dokładnie przyczynę stwierdzenia nieważności z art. 156 § 1 k.p.a.¹⁷ stanowi powyższa wada. Na przestrzeni lat wydanie decyzji przez osobę nieupoważnioną wiązano z naruszeniem przepisów o właściwości (art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.)¹⁸, brakiem podstawy

¹⁵ Zob. wyrok NSA z 9.01.2024 r., II OSK 1435/21, LEX nr 3755572 oraz wyrok WSA w Krakowie z 23.02.2016 r., II SA/Kr 292/15, LEX nr 2010857.

¹⁶ Zob. K. Klonowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 1528–1531; M. Jaśkowska [w:] *Komentarz...*, art. 268a, nt 12; wyrok NSA z 17.12.2024 r., III FSK 1504/23, LEX nr 3825865; wyrok WSA w Warszawie z 20.04.2006 r., I SA/Wa 1061/05, LEX nr 221933; wyrok WSA w Warszawie z 19.09.2019 r., VI SA/Wa 772/19, LEX nr 2734951 oraz wyrok WSA w Warszawie z 6.08.2020 r., VI SA/Wa 2343/19, LEX nr 3046096.

¹⁷ Art. 156 § 1 k.p.a.: „organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która: 1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości; 2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa; 3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco; 4) została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie; 5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały; 6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą; 7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa”. Szerzej na temat powyższych przesłanek – zob. T. Kiełkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 1079–1101.

¹⁸ Tak np. wyrok NSA z 10.02.2015 r., II GSK 2118/13, LEX nr 1772207; wyrok NSA w Lublinie z 26.04.1996 r., SA/Lu 691/95, LEX nr 26790 oraz wyrok WSA w Gdańsku z 20.06.2007 r., III SA/Gd 140/07, LEX nr 975010.

prawnej (art. 156 § 1 pkt 2 *in principio* k.p.a.)¹⁹, jak też z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.)²⁰. Wymaga zatem rozważenia, za którą z powyższych przyczyn stwierdzenia nieważności powinno się ją uznawać przedmiotową wadę.

O naruszeniu przepisów o właściwości należy mówić wówczas, gdy decyzję wydał organ administracji publicznej inny niż właściwy w danej sprawie w świetle przepisów prawa materialnego i procesowego²¹. Natomiast, w sytuacji gdy sprawę załatwiła osoba nielegitymująca się koniecznym pełnomocnictwem administracyjnym, nie jest możliwe przyjęcie, iż wydał ją niewłaściwy organ, a to z tego powodu, że w istocie nie wydał jej żaden organ administracji publicznej, lecz osoba fizyczna niepełniąca funkcji takowego²². Zatem powoływanie się w przedmiotowym problemie na przesłankę naruszenia przepisów o właściwości implikuje stwierdzenie, iż w wyniku faktycznego rozpatrzenia sprawy przez nieuprawnioną osobę następuje *sui generis* konkludentna kreacja organu administracji publicznej. Z racji tego, że oparcie argumentacji na załatwieniu sprawy przez pseudoorgan zdaje się mijać z konstrukcją przyczyny stwierdzenia nieważności zadekretowanej w art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a., pogląd jakoby w wyniku załatwienia sprawy przez nieumocowaną odpowiednio osobę zostają naruszone przepisy o właściwości, jawi się jako niezasadny.

Co do przyczyny stwierdzenia nieważności z art. 156 § 1 pkt 2 *in principio* k.p.a., tj. wydania decyzji bez podstawy prawnej, należy poczynić spostrzeżenie, iż analizowany problem nie dotyczy (w każdym razie nie bezpośrednio) przedmiotu postępowania administracyjnego, a więc sprawy administracyjnej,

¹⁹ Tak np. wyrok NSA z 7.12.2011 r., I OSK 1297/10, LEX nr 1260082; wyrok NSA w Katowicach z 18.12.1996 r., SA/Ka 2564/95, LEX nr 28969 oraz wyrok WSA w Łodzi z 4.12.2020 r., III SA/Łd 430/20, LEX nr 3095966.

²⁰ Tak np. wyrok NSA z 21.06.2007 r., II GSK 61/07, LEX nr 338607; wyrok NSA z 19.07.2018 r., I GSK 1750/18, LEX nr 2549549; wyrok NSA z 10.05.2019 r., I OSK 35/18, LEX nr 3134360; wyrok NSA z 13.06.2023 r., III OSK 207/22, LEX nr 3767581; wyrok NSA z 30.01.2025 r., II GSK 1498/21, LEX nr 3848989; wyrok WSA w Warszawie z 4.11.2020 r., VI SA/Wa 1628/20, LEX nr 3162080; wyrok WSA w Warszawie z 28.01.2021 r., VI SA/Wa 2037/20, LEX nr 3166724; wyrok WSA w Warszawie z 1.12.2021 r., VI SA/Wa 1824/21, LEX nr 3308507 oraz wyrok WSA w Warszawie z 28.11.2022 r., II SA/Wa 1166/22, LEX nr 3528075.

²¹ Jak stwierdza T. Kielkowski ([w:] *Kodeks...*, s. 1086) – „[L]ege non distinguente chodzi tu o każdego rodzaju właściwość: rzeczową, miejscową, instancyjną i funkcjonalną. Dla zaistnienia omawianej przyczyny nie ma znaczenia to, czy decyzja jest w swej osnowie prawidłowa, czy też nie”.

²² Podobnie wyrok NSA z 20.12.2010 r., II OSK 1783/09, LEX nr 746794 – wprawdzie w odniesieniu do samego piastuna organu, ale stanowisko to jest aktualne również w kontekście upoważnionej przez niego osoby – „[c]zym innym jest istnienie samego organu administracji publicznej właściwego do rozstrzygnięcia określonej kategorii spraw z zakresu administracji publicznej, a czym innym to, czy we właściwym trybie powołano piastuna tego organu, to jest osobę fizyczną pełniącą funkcję odpowiadającą nazwie organu i wykonującą jego kompetencje”.

która determinuje konkretyzację norm prawa materialnego w decyzji administracyjnej²³, lecz podmiotu prowadzącego postępowanie i wydającego ową decyzję. Zatem, w sytuacji gdy osoba faktycznie załatwiająca sprawę twierdzi, iż działa w imieniu organu właściwego *in concreto*, a sprawa ta rzeczywiście istnieje, nie znajduje uzasadnienia stanowisko, według którego w analizowanym problemie dochodzi do wydania decyzji bez podstawy prawnej.

W związku z powyższym pozostaje jedynie zakwalifikować omawianą wadę jako inne rażące naruszenie prawa, a więc przyczynę stwierdzenia nieważności ustanowioną w art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. jako swego rodzaju klauzulę generalną²⁴. *Notabene* pogląd ten jest współcześnie postrzegany jako dominujący²⁵.

5. Podstawy skargi kasacyjnej

Regulowanie podstaw udzielania pełnomocnictw administracyjnych przez przepisy zawarte w ustawach domyślnie procesowych, ustrojowych i materialnych może powodować problemy z ustaleniem charakteru odnośnych norm, co ma istotne znaczenie dla prawidłowego sformułowania zarzutów skargi kasacyjnej. Bowiernie zgodnie z art. 174 p.p.s.a. „skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy”²⁶. W stanie rozproszenia podstaw pełnomocnictw administracyjnych w aktach prawnych o różnym charakterze (ze względu na generalną klasyfikację wyrażonych w ich jednostkach redakcyjnych norm prawnych), autorzy skarg kasacyjnych zdają się niekiedy odczuwać wątpliwości, co do tego, w ramach której z wymienionych wyżej podstaw kasacyjnych powinni przedstawić zarzuty dotyczące przedmiotowych upoważnień²⁷.

²³ Zob. T. Kielkowski [w:] *Kodeks...*, s. 1087. Autor ten zauważa, że „[z]godnie z art. 156 § 1 pkt 2 *in principio* organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej, a zatem w obliczu braku zaktualizowanej normy uprawniającej do decyzyjnej konkretyzacji prawa (normy kompetencyjnej), stanowiącej element konstytutywny stosunku administracyjnoprawnego i zarazem sprawy administracyjnej [...]. Nie idzie tu zatem o to, że sprawa administracyjna została wadliwie rozstrzygnięta, lecz o to, że sprawy tej w ogóle nie było. Innymi słowy, organ wydał decyzję merytoryczną, mimo że nie powinien był wszczynać postępowania jurysdykcyjnego, względnie, gdy ono jednak zostało wszczęte, powinien był je umorzyć”.

²⁴ Szerzej na ten temat – zob. T. Kielkowski [w:] *Kodeks...*, s. 1086–1090.

²⁵ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 6.08.2020 r., VI SA/Wa 2343/19, LEX nr 3046096.

²⁶ Szerzej na temat podstaw skargi kasacyjnej – zob. H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo*, Warszawa 2021, s. 215–242.

²⁷ Orzecznictwo sądów administracyjnych potwierdza, iż rzeczywiście dochodzi do takich sytuacji – zob. wyrok NSA z 14.03.2019 r., II OSK 976/18, LEX nr 2693757 oraz wyrok NSA z 20.02.2020 r., I OSK 1651/18, LEX nr 3038200.

Rudymen tarne znaczenie w klaryfikacji rzeczono go dylematu ma istota instytucji pełnomocnictwa administracyjnego. B owiem z założenia jako sztandarowa metoda dekoncentracji wewnętrznej, jest ona immanentnie związana z organizacją pracy aparatów pomocniczych organów administracji publicznej, mając ą u efektywniać realizację przez te organy powierzonych im przez ustawodawc ę zadań i kompetencji. O nadrzędności tej funkcji przedmiotowej instytucji świadczy chociażby fakt, iż przez większość okresu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej podstawy prawne udzielania pełnomocnictw administracyjnych były ujęte w aktach (ustawach i rozporządzeniach) ustrojowych²⁸. Dopiero od 1987 r., tj. od uchwalenia art. 268a k.p.a. zaczyna się realnie postrzegać pełnomocnictwo administracyjne jako predestynowane do poddania regulacji w ramach przepisów prawa procesowego. Modyfikacja optyki w tym zakresie potencjalnie wyniknęła m.in. z uzmysłowienia sobie przez projektodawc ę, iż skoro udzielenie pełnomocnictwa administracyjnego bezpośrednio rzutu je na reprezentację organu administracji publicznej w postępowaniach administracyjnych i w konsekwencji – na to kto faktycznie w imieniu tegoż organu wyda decyzję administracyjną, to powinno być ono normowane albo wyłącznie w ramach przepisów proceduralnych, albo przez przepisy proceduralne i ustrojowe. Ustawodawca poprzez nie tylko zaniechanie równoległej – wraz z wejściem w życie art. 268a k.p.a. – derogacji art. 137 ust. 4 u.s.r.n.s.t., ale ponadto uchwalenie w kolejnych latach w nowo przyjmowanych ustawach „ustrojowych sukcesorów” tegoż przepisu potwierdził i spetryfikował na poziomie legislacyjnym ustrojowo-proceduralny charakter instytucji pełnomocnictwa administracyjnego. Z tego względu w pełni zasadne jest uznawanie jej za *sui generis* kondominium prawa procesowego i ustrojowego²⁹. Należy przy tym zaznaczyć, że z racji tego, iż przepisy stanowiące podstawy prawne pełnomocnictw administracyjnych zasadniczo nie kreują praw lub obowiązków dla podmiotów spoza struktury organizacyjnej administracji publicznej, nie mogą one być zaliczane do administracyjnego prawa materialnego, nawet jeśli są one w określonej ustawie niejako otoczone przepisami o takim charakterze.

Przenosząc powyższe, generalne konstatacje na grunt problematyki podstaw skargi kasacyjnej z art. 174 p.p.s.a., trzeba już *a limine* wykluczyć możliwość formułowania zarzutów kasacyjnych w ramach podstawy z pkt 1 tegoż artykułu, tj. naruszenia prawa materialnego przez błędn ą jego wykładnię lub niewłaściwe

²⁸ Takż e i wcześnie j – w II Rzeczypospolitej – namiastki instytucji pełnomocnictwa administracyjnego i pokrewne jej techniki dekoncentracji wewnętrznej wyrażane były zasadniczo w aktach ustrojowych (głównie podustawowych).

²⁹ Zob. wyrok NSA z 8.11.2012 r., I OSK 1554/12, LEX nr 1291350.

zastosowanie. Natomiast z uwagi na to, że mieszany charakter instytucji pełnomocnictwa administracyjnego wiąże się z możliwością zaklasyfikowania normujących ją przepisów prawnych – bez względu na to, jakiej ustawy są one jednostkami – zarówno do administracyjnego prawa ustrojowego, jak i administracyjnego prawa procesowego, należy bez cienia wątpliwości stwierdzić, iż ewentualne zarzuty odnoszące się do rzeczonych upoważnień, powinny być wyrażane w granicach drugiej z podstaw kasacyjnych, a więc naruszenia przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Konkluzję tę jednoznacznie potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego³⁰.

³⁰ *Explicite* – zob. przytoczone wcześniej wyroki NSA z 14.03.2019 r., II OSK 976/18, LEX nr 2693757 oraz z 20.02.2020 r., I OSK 1651/18, LEX nr 3038200, a z kolei *implicite*, tj. traktując na temat rodzaju odnośnych norm, nie odnosząc się przy tym bezpośrednio do podstaw skargi kasacyjnej – zob. np. wyroki NSA z 20.08.2020 r., II FSK 1458/18, LEX nr 3047418 oraz z 23.07.2024 r., III OSK 2549/22, LEX nr 3750693.

PODSUMOWANIE

Dekoncentracja wewnętrzna stanowi współcześnie naczelną sposobność zdejmowania z osób piastujących urzędy organów administracji publicznej ciężaru radzenia sobie z wykonywaniem ogromu zadań, wynikających z pełnionej przez te osoby funkcji, poprzez rozdzielenie owych zadań według uznania ustawodawcy lub samego piastuna na pracowników urzędu przydanego temu ostatniemu do pomocy właśnie dla poprawy efektywności jego pracy. Przedmiotem powyższego rodzaju dekoncentracji są – obok zadań potencjalnie trywialnych – kompetencje administracyjne. Sposób w jaki na przestrzeni stu lat następowało w polskiej administracji publicznej powierzanie kompetencji osobom niebędącym piastunami organów, lecz im podporządkowanym, aby mogły one wspierać owe organy w załatwianiu należących do ich właściwości spraw administracyjnych, ulegał licznym zmianom. II Rzeczpospolita pogrążona niemalże w permanentnych reformach swej administracji (*notabene* zrozumiałych z uwagi na relatywnie długi brak polskiej państwowości), nie wypracowała jednolitej praktyki dekoncentracyjnej. Władze komunistyczne, zrazu pozornie dążące do utrzymania przedwojennej struktury administracyjnej, ostatecznie dokonały jej fundamentalnej reorganizacji. To właśnie wtedy – w dobie zaszczerpienia na polskiej ziemi sowieckich wzorców organizacyjnych, czego widowym znakiem były rady narodowe – poczęła wykuwać się polska tradycja stosowania w administracji publicznej pełnomocnictw administracyjnych, rozumianych jako upoważnienia do jednoczesnego prowadzenia postępowania administracyjnego i sygnowania kończących je decyzji administracyjnych. Pomimo podejmowania prób odejścia od owych pełnomocnictw, u schyłku Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stały się one architrawem administracji państwowej, a następnie również i samorządowej, ujednoclicając tym samym u progu III Rzeczypospolitej polską praktykę dekoncentracji wewnętrznej w zakresie załatwiania spraw administracyjnych

przez organy administracji publicznej, czego – jak wykazano w rozdz. III. niniejszej pracy – nie udało się osiągnąć II RP.

Stosowanie na szeroką skalę pełnomocnictw administracyjnych – oprócz niewątpliwych zalet – rodzi jednak wiele problemów. Wynikają one zarówno z samej istoty udzielania upoważnień, dzięki którym osoby niepełniące funkcji organów faktycznie partycypują w sprawowaniu władzy publicznej, jak i z potrzeby dostosowania ogólnie sformułowanych podstaw prawnych takowych czynności do specyfiki poszczególnych rodzajów postępowań administracyjnych. Wielość tych ostatnich, jak również i samych organów administracji publicznej, pośród których jedne często znacząco różnią się od drugich swoją strukturą czy sposobem funkcjonowania, powoduje, że jedna, z założenia uniwersalna podstawa normatywna pełnomocnictw administracyjnych uniemożliwia ich stosowanie przez potencjalnie znaczną liczbę organów. Tym samym postawiony jej apriorycznie cel, jakim jest u efektywnienie wykonywania przez owe podmioty zadań publicznych – nie zostaje zrealizowany.

Przenosząc powyższe, generalne konstatacje na grunt polskiego systemu prawnego, trzeba – po uwzględnieniu prowadzonych na stronach niniejszej pracy analiz – stwierdzić, że odnoszą się one do współczesnej polskiej rzeczywistości. O ile bowiem art. 268a k.p.a., pomimo pozostawiania przez jego treść pewnego pola do polemik wykładniczych (przedstawionych w rozdz. IV. niniejszej pracy), dobrze pełni rolę kodeksowej, niejako „wyjściowej” podstawy pełnomocnictw administracyjnych, o tyle nie sprawdziłby się on jako jedyna, uniwersalna i idealna podstawa normatywna udzielania takowych upoważnień przez wszystkie potencjalnie zainteresowane organy administracji publicznej, o czym świadczy zweryfikowana w rozdz. V. pkt 3. niniejszej pracy zasadność regulacji szczególnych, funkcjonujących na gruncie ustaw materialnych. Z tego względu, chcąc umożliwić stosowanie przedmiotowej metody dekoncentracji wewnętrznej możliwie jak największemu gronu organów administracji publicznej na potrzeby załatwiania spraw administracyjnych w różnie ukształtowanych postępowaniach administracyjnych szczególnych, konieczne jest przyzwole nie na istnienie w systemie prawnym pluralizmu unormowań, w oparciu o które będą mogły być udzielane pełnomocnictwa administracyjne, przystosowane konstrukcyjnie do specyfiki danego postępowania i korzystającego z nich organu.

Jednakże ów pluralizm powinien być skrzepowany granicami wyznaczanymi przez racjonalność poszczególnych regulacji. Bowi em dychotomiczna koegzystencja przepisów stanowiących podstawy pełnomocnictw administracyjnych w ustawach procesowych i ustrojowych, zapoczątkowana zaniechaniem podczas

uchwalania art. 268a k.p.a. jednoczesnej derogacji art. 137 ust. 4 u.s.r.n.s.t. i następnie utrwalona przepisami kolejnych ustaw kształtujących ustrój administracji publicznej, ogólnie rzecz biorąc nie znajduje uzasadnienia dla dalszego utrzymania jej w systemie prawnym prawie czterdzieści lat po jej zaistnieniu, zważywszy w dodatku na fakt, iż w ostatnich dekadach stosowne podstawy mnożą się w ramach przepisów ustaw materialnych. Przepisy ustaw ustrojowych analizowane w rozdz. V. pkt 2. niniejszej pracy są w znacznym stopniu zbliżone zakresowo do art. 268a k.p.a., a w zakresie niepokrywającym się z nim mogą zostać zastąpione przepisami szczególnymi, które zostałyby wyrażone w ustawach materialnych¹. *Notabene* także i one (przepisy ustaw ustrojowych) są przepisami ogólnymi w stosunku do wielu przepisów szczególnych z ustaw materialnych². W związku z powyższym jako w pełni zasadne jawi się postulowanie derogacji art. 39 ust. 2 u.s.g., art. 38 ust. 2 u.s.p., art. 46 ust. 2 u.s.w. oraz art. 19 u.w.a.r.w. i tym samym kreacji stanu, w którym w systemie prawnym obowiązują jedynie „domyślne” przepisy w ustawach procesowych, tj. kodeksowy art. 268a oraz obecny w Dziale IV Ordynacji podatkowej jej art. 143. Taka puryfikacja systemu prawnego z zasadniczo zbędnych norm, potencjalnie wyeliminowałaby wiele niepewności związanych ze stosowaniem przepisów rozproszonych w ustawach różnego rodzaju i pomogłaby uniknąć przynajmniej części obaw związanych z ustaleniem, która regulacja stanowi podstawę normatywną konkretnego pełnomocnictwa administracyjnego, co przekłada się na to, komu i do czego dokładnie można go udzielić w określonych okolicznościach. Trzeba mieć przy tym na względzie, iż – jak stwierdzono w rozdz. VI. pkt 4. niniejszej pracy – błąd w owych ustaleniach może skutkować nieważnością wydanej przez nieumocowaną odpowiednio osobę decyzji administracyjnej. Ponadto wypada jeszcze zaznaczyć, że – jak wykazano w rozdz. V. pkt 4. niniejszej pracy – wręcz pozbawione wszelkiego sensu są próby przenoszenia regulacji pełnomocnictw administracyjnych na grunt podstawowy (rozporządzeń) i do aktów prawa wewnętrznego, w charakterze innym niż wyłącznie informacyjny.

Niezależnie od powyższego, warto raz jeszcze podkreślić wielokrotnie postulowaną na stronach niniejszej pracy potrzebę dywersyfikacji terminologicznej

¹ Tytułem przykładu – dopuszczalność upoważniania przez starostę kierowników jednostek organizacyjnych powiatu przewidziana w art. 38 ust. 2 u.s.p. rozszerza aktualnie dozwolony przez art. 268a k.p.a. katalog podmiotów, którym ów organ może udzielić pełnomocnictwa administracyjnego, ale nie odznacza się ona innowacyjnością na tle art. 112 ust. 5 u.p.s., stanowiącym, że „w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości powiatu decyzje administracyjne wydaje starosta lub z jego upoważnienia kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie i inni pracownicy centrum upoważnieni na wniosek kierownika”.

² W takiej relacji pozostaje np. art. 39 ust. 2 u.s.g. wobec art. 110 ust. 7 u.p.s. czy art. 7 ust. 1a u.d.m.

metod (symptomów, sposobów) dekoncentracji wewnętrznej, polegających na upoważnianiu do zadań innych niż załatwianie spraw administracyjnych. Do osiągnięcia takiego stanu konieczna jest rezygnacja z dotychczasowego – niemalże – monizmu nomenklaturalnego w ramach tego rodzaju dekoncentracji, implikowanego przez tendencje do – choćby i niebezpośrednio zamierzonej – ekspansji semantycznej terminu „pełnomocnictwo administracyjne” lub jego surogatów („przedstawicielstwo administracyjne”, „upoważnienie administracyjne”) na inne praktyki dekoncentracyjne. Bowiern rozciąganie znaczenia tych określeń na upoważnienia odmienne konstrukcyjnie od przedmiotowej instytucji – jak wspomiano w toku analiz – komplikuje specjalistyczną komunikatywność oraz dezawuuje systemową doniosłość pełnomocnictwa administracyjnego.

BIBLIOGRAFIA

Akty normatywne

- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232)
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17.03.1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267)
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- Rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 10.02.1922 r. wprowadzające zmiany obowiązujących przepisów o organizacji prowincjonalnych władz administracyjnych ogólnego Zarządu tj. Wojewodów i Urzędów Wojewódzkich na obszarze b. dzielnicy pruskiej (Dz.U. Nr 22, poz. 188)
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 4.10.1999 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 80, poz. 914)
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 13.01.2011 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 18, poz. 93)
- Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 4.03.2021 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. poz. 431)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z 16.09.1921 r. w przedmiocie wykonania ustawy z 24.10.1919 r. o zmianie nazwisk (Dz.U. Nr 92, poz. 678)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 11.10.1928 r. o dekoncentracji niektórych kompetencji w zakresie administracji spraw wewnętrznych (Dz.U. Nr 93, poz. 828)

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 30.06.1930 r. w sprawie wewnętrznej organizacji starostw oraz trybu ich urzędowania, wydane w porozumieniu z Ministrami Pracy i Opieki Społecznej, Przemysłu i Handlu, Robót Publicznych, Rolnictwa oraz Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (Dz.U. Nr 55, poz. 464)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 13.08.1931 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Pracy i Opieki Społecznej, Przemysłu i Handlu, Robót Publicznych, Rolnictwa, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w sprawie organizacji urzędów wojewódzkich oraz trybu załatwiania spraw w tych urzędach (Dz.U. Nr 76, poz. 611)
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283)
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 30.07.2007 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 965)
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 18.02.2008 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 28, poz. 164)
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 19.01.1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U. Nr 11, poz. 86)
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341)
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 94, poz. 806)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 28.08.1919 r. o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych I instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego (Dz.U. Nr 72, poz. 426)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 14.03.1921 r. do ustawy z 3.12.1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych II instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerji z W. Ks. Krakowskiem oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spiszą i Orawy (Dz.U. Nr 39, poz. 234)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 21.03.1921 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji na ziemiach, przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie, podpisanej w Rydze 12.10.1920 r. (Dz.U. Nr 39, poz. 235)

- Rozporządzenie Rady Ministrów z 8.06.1922 r. w przedmiocie organizacji władz administracyjnych II instancji na Ziemi Wileńskiej (Dz.U. z 1922 r. Nr 47, poz. 410)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 11.02.1924 r. w przedmiocie organizacji władz administracyjnych (Dz.U. Nr 21, poz. 225)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 30.11.1972 r. w sprawie zakresu działania naczelnika gminy, organizacji i zadań urzędu gminy oraz niektórych spraw pracowniczych (Dz.U. Nr 49, poz. 315)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 23.11.1973 r. w sprawie zasad organizacji urzędów terenowych organów administracji państwowej (Dz.U. Nr 47, poz. 280)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 30.05.1975 r. w sprawie zasad organizacji urzędów terenowych organów administracji państwowej (Dz.U. Nr 17, poz. 93)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 29.05.1979 r. w sprawie zasad organizacji urzędów terenowych organów administracji państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 92)
- Rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów z 13.11.1919 r. do rozporządzenia z 28.08.1919 r. (Dz.U. Nr 72, poz. 426), określające zasady zespoleń urzędów i organów powiatowej administracji państwowej (Dz.U. Nr 90, poz. 488)
- Rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów z 13.11.1919 r. do ustawy tymczasowej z 2.08.1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz.U. Nr 90, poz. 490)
- Uchwała nr 398 Rady Ministrów z 26.05.1951 r. (M.P. z 1951 r. Nr A-72, poz. 930)
- Uchwała nr 846 Rady Ministrów z 11.12.1954 r. w sprawie składu prezydiów wojewódzkich, powiatowych, miejskich i dzielnicowych rad narodowych oraz rad narodowych osiedli (M.P. z 1954 r. Nr 118, poz. 1665)
- Uchwała Rady Ministrów z 17.04.1950 r. – Instrukcja nr 2 w sprawie składu, podziału pracy i trybu działania prezydiów rad narodowych (M.P. Nr A-57, poz. 654 ze zm.)

BIBLIOGRAFIA

- Uchwała Rady Ministrów z 10.06.1950 r. – Instrukcja nr 8 w sprawie organizacji wewnętrznej i etatów wydziałów prezydów rad narodowych (M.P. z 1950 r. Nr A–70, poz. 814)
- Ustawa tymczasowa z 2.08.1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji (Dz.Pr.P.P. z 1919 r. Nr 65 poz. 395)
- Ustawa z 1.08.1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej (Dz.Pr.P.P. z 1919 r. Nr 64 poz. 385)
- Ustawa z 24.10.1919 r. w przedmiocie zmiany nazwisk (Dz.U. Nr 88, poz. 478)
- Ustawa z 3.12.1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych II instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerji z W. Ks. Krakowskiem oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy (Dz.U. Nr 117, poz. 768)
- Ustawa z 4.02.1921 r. o unormowaniu stanu prawnopolitycznego na ziemiach, przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminarynym pokoju i rozejmie podpisanej w Rydze 12.10.1920 r. (Dz.U. Nr 16, poz. 93)
- Ustawa z 3.08.1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 67, poz. 600)
- Ustawa z 15.03.1934 r. – Ordynacja Podatkowa (Dz.U. Nr 39, poz. 346)
- Ustawa z 20.03.1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130)
- Ustawa z 25.01.1958 r. o radach narodowych (Dz.U. Nr 5, poz. 16)
- Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.)
- Ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.)
- Ustawa z 28.05.1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. Nr 16, poz. 91)
- Ustawa z 20.07.1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 41, poz. 185 ze zm.)
- Ustawa z 23.10.1987 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 33, poz. 186)

- Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)
- Ustawa z 22.03.1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (t.j. Dz.U. z 1998 r. Nr 32, poz. 176)
- Ustawa z 10.05.1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.)
- Ustawa z 12.01.1991 r. o Komitecie Badań Naukowych (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 33, poz. 389 ze zm.)
- Ustawa z 20.07.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 425)
- Ustawa z 28.09.1991 r. o kontroli skarbowej (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 720 ze zm.)
- Ustawa z 25.03.1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 48, poz. 195 ze zm.)
- Ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 570)
- Ustawa z 29.09.1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 124, poz. 601 ze zm.)
- Ustawa z 8.08.1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz.U. Nr 106, poz. 494 ze zm.)
- Ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 780)
- Ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 733)
- Ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.)
- Ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1370 ze zm.)
- Ustawa z 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872)
- Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.)

BIBLIOGRAFIA

- Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 581)
- Ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 350 ze zm.)
- Ustawa z 29.12.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126)
- Ustawa z 21.12.2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1980)
- Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.)
- Ustawa z 21.06.2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1335)
- Ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.)
- Ustawa z 20.06.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. Nr 113, poz. 984)
- Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.)
- Ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1491 ze zm.)
- Ustawa z 27.06.2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (Dz.U. Nr 137, poz. 1302)
- Ustawa z 29.01.2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 12)
- Ustawa z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 775 ze zm.)
- Ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1214)
- Ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 146 ze zm.)
- Ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 346, 568, 695, 1517 i 2320)

- Ustawa z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 640 ze zm.)
- Ustawa z 17.10.2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1988)
- Ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1135)
- Ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 409 ze zm.)
- Ustawa z 6.12.2008 r. o podatku akcyzowym (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 126 ze zm.)
- Ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 428)
- Ustawa z 27.08.2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 562)
- Ustawa z 16.09.2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 654 ze zm.)
- Ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 366)
- Ustawa z 15.01.2015 r. o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 211)
- Ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1131)
- Ustawa z 16.11.2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1948 ze zm.)
- Ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935)
- Ustawa z 19.07.2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. poz. 1818 ze zm.)
- Ustawa z 16.10.2019 r. o rozstrzyganiu sporów dotyczących podwójnego opodatkowania oraz zawieraniu uprzednich porozumień cenowych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 948)
- Ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. poz. 2320 ze zm.)
- Ustawa z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 825 ze zm.)

Zarządzenie nr 37 Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 8.11.2013 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz.Urz.MTBiGM z 2013 r. poz. 71)

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, Legalis 2024
- Adamiak B., *Glosa do wyroku SN z 11.10.1996 r., III RN 8/96, OSP 1997/10*
- Adamiak B., *O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, PiP 2006/11
- Aniukiewicz T., Flaga-Gieruszyńska K., *Podmioty administracji i ich wiarygodności w postępowaniu upadłościowym*, ZNUS 2010/584
- Bandarzewski K. [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005
- Baran K.W. [w:] *Kodeks pracy. Komentarz. Tom I. Art. 1–93*, red. K.W. Baran, Warszawa 2025
- Behr J. [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022
- Biblia to jest Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu*, Brytyjskie i Zagraniczne Towarzystwo Biblijne, Warszawa 1975
- Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (propozycje zmian przepisów k.p.a.)*, ZNSA 2013/4
- Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002
- Czarny P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023
- Czerw J. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022
- Dąbek D., *Glosa do wyroku WSA z 11.05.2006 r., I SA/Ke 441/05*, PPP 2007/4

- Dolnicki B., *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w systemie samorządu terytorialnego* [w:] *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, red. C. Martysz, A. Matan, Kraków 2005
- Dziuban E., *Podstawa normatywna zespolenia powiatowych służb, inspekcji i straży*, PPP 2014/10
- Fleszer D., *Zasady udzielania upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w świetle ustawy o samorządzie gminnym*, ST 2012/5
- Frankowski J., *Biblia w przekładzie księdza Jakuba Wujka z 1599 r. Transkrypcja typu „B” oryginalnego tekstu z XVI w. i wstępy*, Warszawa 2021
- Gałędek M., *Rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej – przelom w budowie ustroju administracyjnego państwa polskiego doby międzywojennej*, ZPUKSW 2011/3
- Glibowski K. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2023
- Gołaszewski P., Wąsowski K. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2023
- Góralczyk W. jr, *Upoważnienie administracyjne i pełnomocnictwo w administracji* [w:] *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, red. K. Sieniawska, Warszawa 2009
- Górka M., *Rodzaje dekoncentracji wewnętrznej w materialnym prawie administracyjnym* [w:] *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. M. Giełda, R. Raszewska-Skałeczka, Wrocław 2015
- Górska-Szymczak J., Górski G., *Administracja publiczna w II Rzeczypospolitej*, Toruń 2021
- Gromadzka-Grzegorzewska M., *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985
- Gurdek M., *Dekoncentracja uprawnień orzeczniczych wójta, starosty i marszałka województwa*, KA 2007/4
- Hanusz A. [w:] *Postępowanie podatkowe. Zarys systemu*, red. A. Hanusz, Warszawa 2025
- Jachowicz H., *Upoważnienia do podejmowania decyzji*, „Rada Narodowa – Gospodarka – Administracja” 1979/18

- Jaśkowska M. [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2025
- Jeżewski J., *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Kolonia 2004
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2017
- Kielkowski T., *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004
- Kielkowski T. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023
- Klat-Wertelecka L., *Podpis jako element decyzji administracyjnej*, NZS 2007/5
- Klonowski K. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023
- Klonowski K. [w:] *Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2021
- Kmiecik Z., Wegner J. [w:] M. Wojtuń, Z. Kmiecik, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023
- Kmiecik Z., *Samorządowe kolegia odwoławcze w układzie administracyjnego toku instancji*, PiP 2013/3
- Knysiak-Sudyka H., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo*, Warszawa 2021
- Knysiak-Sudyka H. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023
- Korczak J. [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022
- Kozyra W., *Ustrój administracji państwowej w Polsce w latach 1944-1950*, CPH 2011/1
- Krawczyk M., *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016
- Kuczyński T. [w:] M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009
- Kulesza M., *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990–2000)*, SI 2000/38

- Kuś B. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127-269*, t. 3, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2021
- Leoński Z., *Dekoncentracja i jej przeciwieństwo* [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. E. Smoktunowicz, Białystok–Warszawa 2000
- Lewandowska K., *Glosa do wyroku NSA z 16.01.2014 r., II GSK 1618/12*, LEX 2014
- Lisowski P. [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022
- Machnikowska A., *O funkcjonowaniu administracji w PRL uwag kilka*, SAT 2012/3
- Małota Ł., *Samorząd terytorialny w Polsce od okresu międzywojennego do czasów współczesnych*, Łódź 2020
- Martysz C. [w:] G. Łaszczycza, A. Matan, C. Martysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104-269*, Warszawa 2010
- Martysz C. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021
- Miroszewski K., *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej – likwidacja i próby odrodzenia* [w:] *Administracja państwowa i samorząd w Polsce w ujęciu historyczno-prawnym. Wybrane zagadnienia*, red. E. Mreńca, P.B. Zientarski, B. Czwojdrak, Warszawa 2018
- Modrzejewski A.K., *Upoważnienie zarządu spółki komunalnej na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu utrzymania czystości i porządku*, ST 2014/6
- Murzydło J., *Reprezentacja jednostek samorządu terytorialnego w obrocie cywilnoprawnym*, ST 2007/7–8
- Niczyporuk J., *Dekoncentracja administracji publicznej*, Lublin 2006
- Niczyporuk J., *Kompetencja administracyjna*, AUMCS 1999/46
- Niczyporuk J., *Pełnomocnictwo administracyjne* [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa–Dębe 23–25 września 2002 r.*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003

- Olzacki K., Szlachetko J.H., *Koncepcja funkcjonalności eko-osiedla – w stronę „zrównoważonej” dekoncentracji gminnych zadań, kompetencji i środków finansowych*, ST 2022/7–8
- Ostapski A. [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022
- Ostrowska A., Sikora K. [w:] A. Ostrowska, K. Sikora, *Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych. Komentarz*, LEX 2021
- Pacak M., Zmorek K. [w:] M. Pacak, K. Zmorek, *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2013
- Pach M., *Przewodniczący określonego w ustawie komitetu jako członek Rady Ministrów*, PrzSejm 2015/4
- Pietrasz P. [w:] *Ordynacja podatkowa. Tom II. Procedury podatkowe. Art. 120–344. Komentarz aktualizowany*, red. L. Etel, LEX 2025
- Pijewski M., *Pozycja ustrojowa samorządowego kolegium odwoławczego*, CASUS 2012/1
- Pijewski M., *Założenia reformy administracji publicznej z 1998 roku ze szczególnym uwzględnieniem województwa samorządowego*, PPP 2012/5
- Pilich M. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, cz. 2 (art. 56–125)*, red. J. Gudowski, Warszawa 2021
- Pitera J., *Ważność upoważnienia administracyjnego oraz pełnomocnictwa w przypadku vacatu piastuna organu administracji publicznej*, KPP 2009/1–2
- Poniewierka W., *Kto może podpisywać decyzje wydawane w postępowaniu administracyjnym?*, „Radca Prawny” 2013/2
- Przedzińska J., Suwaj R., *Samorządowe kolegia odwoławcze – ostatni bastion niezależności w administracji publicznej?*, ST 2020/5
- Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2025
- Przygodzki J., *Przyczynek do problematyki dekoncentracji w pracach komisji dla usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej*, SDPPP 2009/12
- Radziewicz P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023

- Romańska M. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023
- Sawczyn W. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2023
- Schulz K., *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym. Komentarz*, LEX 2024
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2023
- Sobieralski K., *Powierzenie spółce prawa handlowego utworzonej przez gminę orzeczniczych i egzekucyjnych kompetencji wójta w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminie*, NZS 2012/2
- Stahl M., *Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości*, ZNSA 2006/6
- Stankiewicz R., *Organ kolegialny a wydawanie decyzji administracyjnych*, PPP 2014/2
- Stolarska M., *Zasada legalności oraz zasada praworządności w polskim prawie administracyjnym – synonimiczność czy odmienność?*, CASUS 2012/1
- Supernat J., *Dekoncentracja wewnętrzna w administracji publicznej* [w:] *Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Lublin 2006
- Sylwestrzak A. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Bałwicka-Szczyrba, LEX 2025
- Szewc A. [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012
- Szewc A., *Z problematyki art. 39 ustawy o samorządzie gminnym*, PiP 2004/6
- Szewczyk M., *Udzielanie upoważnień do wydawania decyzji z zakresu pomocy społecznej (interpretacja art. 110 ust. 7 i 8 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r.)*, CASUS 2004/4
- Szlachetko J.H., *Przegląd orzecznictwa sądowego w zakresie prawnych podstaw i form dekoncentracji kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej*, GSP 2015/3
- Szubiakowski M., *Upoważnienie pracownika do załatwiania spraw*, PP 2001/6
- Teszner K. [w:] *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, red. A. Melezini, Warszawa 2024

- Tusiński P.A. [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna i ustrojowe prawo administracyjne*, red. M. Augustyniak, J. Stelmasiak, M. Zdyb, Warszawa 2025
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021
- Wierzbowski M., Wiktorowska A. [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2015
- Wierzbowski M. [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009
- Wilk J., *Ustawa o samorządzie gminnym – upoważnienie do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej*, NZS 2014/3
- Wołowicz T., *Przekazanie spółce komunalnej kompetencji burmistrza do wydawania decyzji administracyjnej o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, PPP 2018/6
- Woś T., *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Księga z okazji 40-lecia pracy naukowej profesora Jana Jendrośki*, AUWP 1990/168
- Wróbel A. [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2025
- Ziemski K., *Możliwość przekazywania działań wykonawczych przez radę gminy*, RPEiS 2015/3
- Zimmermann J., *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022
- Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2017/8
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022
- Żabicka-Kłopotek M., *Wytyczne jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia*, PrzSejm 2006/3

Materiały legislacyjne

Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z 17.10.2014 r. w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw, VII kadencja, druk sejm. nr 2739

- Sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw, VII kadencja, druk sejm. nr 2895
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, III kadencja, druk sejm. nr 678
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw, VII kadencja, druk sejm. nr 2739
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejm. nr 1183
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego wraz z materiałami informacyjnymi: 1) założenia do projektu ustawy o zasadach podejmowania działalności gospodarczej, 2) projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia listy przedsiębiorstw o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, 3) uprawnienia i zadania organu założycielskiego, określone w aktach podustawowych, z których należałoby zrezygnować, Sejm PRL. IX kadencja (1985–1989), druk sejm. nr 224

Orzecznictwo

- Postanowienie NSA z 6.11.2007 r., II GSK 376/07, LEX nr 1011995
- Postanowienie NSA z 6.05.2010 r., II GW 5/10, LEX nr 673839
- Postanowienie NSA z 2.02.2011 r., II OW 100/10, LEX nr 1071298
- Postanowienie NSA z 3.03.2011 r., I OZ 6/11, LEX nr 1079915
- Postanowienie NSA z 15.06.2011 r., I OZ 415/11, LEX nr 990350
- Postanowienie NSA z 31.08.2011 r., II GSK 1608/11, LEX nr 896393
- Postanowienie NSA z 14.09.2011 r., I OZ 672/11, LEX nr 1068645
- Postanowienie NSA z 22.11.2016 r., I FSK 478/15, LEX nr 2206576
- Postanowienie NSA z 13.06.2017 r., II GW 10/17, LEX nr 2357943
- Postanowienie NSA z 1.08.2017 r., I OSK 858/17, LEX nr 2763622

BIBLIOGRAFIA

- Postanowienie NSA z 5.10.2017 r., I OW 179/17, LEX nr 2365062
- Postanowienie NSA z 15.12.2017 r., I OW 208/17, LEX nr 2410729
- Postanowienie NSA z 13.10.2020 r., II OZ 761/20, LEX nr 3083670
- Postanowienie SN z 1.06.2000 r., III RN 179/99, OSNP 2001/9, poz. 294
- Postanowienie SN z 18.06.2003 r., II CKN 215/01, LEX nr 83840
- Postanowienie WSA w Gliwicach z 30.01.2007 r., IV SA/GI 26/06, LEX nr 915472
- Postanowienie WSA w Warszawie z 10.06.2011 r., IV SO/WA 19/11, LEX nr 1089062
- Uchwała NSA (7) w Warszawie z 9.11.1998 r., OPS 4/98, ONSA 1999/1, poz. 6
- Uchwała NSA (5) w Warszawie z 8.11.1999 r., OPK 20/99, ONSA 2000/2, poz. 53
- Uchwała NSA (7) z 19.12.2016 r., II FPS 3/16, ONSAiWSA 2017/2, poz. 18
- Uchwała NSA (7) z 6.03.2017 r., I FPS 7/16, ONSAiWSA 2017/4, poz. 57
- Wyrok NSA w Katowicach z 18.12.1996 r., SA/Ka 2564/95, LEX nr 28969
- Wyrok NSA w Krakowie z 25.06.2002 r., II SA/Kr 608/02, OSS 2002/4, poz. 103
- Wyrok NSA w Lublinie z 26.04.1996 r., SA/Lu 691/95, LEX nr 26790
- Wyrok NSA w Rzeszowie z 13.08.1996 r., SA/Rz 706/96, OSS 1997/1, poz. 10
- Wyrok NSA w Warszawie z 17.01.1986 r., II SA 1989/85, ONSA 1986/1, poz. 5
- Wyrok NSA w Warszawie z 12.04.1996 r., V SA 1319/95, LEX nr 1689184
- Wyrok NSA w Warszawie z 11.03.1997 r., III SA 1395/95, LEX nr 29073
- Wyrok NSA w Warszawie z 4.09.1998 r., III SA 548/97, LEX nr 35194
- Wyrok NSA w Warszawie z 24.11.1999 r., V SA 2173/98, ONSA 2000/4, poz. 172
- Wyrok NSA we Wrocławiu z 13.03.1985 r., SA/Wr 837/84, OSP 1988/5, poz. 123
- Wyrok NSA we Wrocławiu z 20.03.2001 r., II SA/Wr 444/99, OSP 2003/5, poz. 66

- Wyrok NSA we Wrocławiu z 28.03.2001 r., II SA/Wr 576/99, OSS 2001/3, poz. 87
- Wyrok NSA z 15.11.2006 r., II GSK 225/06, ONSAiWSA 2007/3, poz. 68
- Wyrok NSA z 14.12.2006 r., II GSK 264/06, LEX nr 287979
- Wyrok NSA z 16.01.2007 r., II GSK 271/06, LEX nr 287973
- Wyrok NSA z 25.01.2007 r., II GSK 321/06, LEX nr 287971
- Wyrok NSA z 20.03.2007 r., II GSK 348/06, LEX nr 321249
- Wyrok NSA z 4.04.2007 r., I OSK 42/07, LEX nr 336995
- Wyrok NSA z 13.04.2007 r., II GSK 388/06, LEX nr 322767
- Wyrok NSA z 18.04.2007 r., II GSK 374/06, LEX nr 322769
- Wyrok NSA z 10.05.2007 r., II FSK 621/06, LEX nr 376547
- Wyrok NSA z 10.05.2007 r., II FSK 622/06, LEX nr 248867
- Wyrok NSA z 11.05.2007 r., I OSK 832/06, LEX nr 342119
- Wyrok NSA z 17.05.2007 r., II GSK 346/06, LEX nr 351123
- Wyrok NSA z 24.05.2007 r., II GSK 16/07, LEX nr 351057
- Wyrok NSA z 21.06.2007 r., II GSK 61/07, LEX nr 338607
- Wyrok NSA z 18.10.2007 r., I OSK 1470/06, LEX nr 501013
- Wyrok NSA z 24.01.2008 r., I OSK 1413/06, LEX nr 456349
- Wyrok NSA z 5.01.2010 r., I OSK 948/09, LEX nr 595636
- Wyrok NSA z 20.12.2010 r., II OSK 1783/09, LEX nr 746794
- Wyrok NSA z 28.01.2011 r., I OSK 1325/10, LEX nr 951956
- Wyrok NSA z 8.09.2011 r., I OSK 378/11, LEX nr 965924
- Wyrok NSA z 21.11.2011 r., I OSK 1003/11, LEX nr 1149100
- Wyrok NSA z 7.12.2011 r., I OSK 1297/10, LEX nr 1260082
- Wyrok NSA z 10.01.2012 r., I OSK 1563/11, LEX nr 1107463
- Wyrok NSA z 21.02.2012 r., II GSK 67/11, LEX nr 1137965
- Wyrok NSA z 7.03.2012 r., I OSK 1079/11, LEX nr 1136627

BIBLIOGRAFIA

- Wyrok NSA z 29.03.2012 r., II GSK 1012/11, LEX nr 1145478
- Wyrok NSA z 8.05.2012 r., II OSK 401/12, LEX nr 1219151
- Wyrok NSA z 17.05.2012 r., II GSK 564/11, LEX nr 1244750
- Wyrok NSA z 5.07.2012 r., II OSK 676/11, LEX nr 1261124
- Wyrok NSA z 22.08.2012 r., I OSK 2372/11, LEX nr 1218356
- Wyrok NSA z 8.11.2012 r., I OSK 1554/12, LEX nr 1291350
- Wyrok NSA z 12.02.2013 r., I OSK 1158/12, LEX nr 1356929
- Wyrok NSA z 18.06.2013 r., I OSK 377/13, LEX nr 1557329
- Wyrok NSA z 20.06.2013 r., II GSK 476/12, LEX nr 1558821
- Wyrok NSA z 27.08.2013 r., I OSK 2133/12, LEX nr 1557131
- Wyrok NSA z 1.10.2013 r., II GSK 858/12, LEX nr 1613081
- Wyrok NSA z 16.01.2014 r., II GSK 1618/12, LEX nr 1452704
- Wyrok NSA z 26.11.2014 r., I OSK 765/13, LEX nr 2007862
- Wyrok NSA z 17.12.2014 r., II GSK 1577/13, LEX nr 1646737
- Wyrok NSA z 10.02.2015 r., II GSK 2118/13, LEX nr 1772207
- Wyrok NSA z 24.02.2015 r., II OSK 2289/14, LEX nr 1772456
- Wyrok NSA z 1.04.2015 r., I OSK 1842/13, LEX nr 1794767
- Wyrok NSA z 16.04.2015 r., I OSK 1980/13, LEX nr 2153714
- Wyrok NSA z 27.10.2015 r., I OSK 1420/15, LEX nr 2002573
- Wyrok NSA z 4.11.2015 r., I OSK 647/14, LEX nr 2158053
- Wyrok NSA z 12.01.2017 r., I OSK 1890/16, LEX nr 2227157
- Wyrok NSA z 19.01.2017 r., II OSK 2656/16, LEX nr 2342112
- Wyrok NSA z 14.02.2017 r., I OSK 2683/15, LEX nr 2296502
- Wyrok NSA z 27.04.2017 r., I OSK 3369/15, LEX nr 2315705
- Wyrok NSA z 27.04.2017 r., II GSK 255/17, LEX nr 2315723
- Wyrok NSA z 31.05.2017 r., I FSK 1835/15, LEX nr 2323284
- Wyrok NSA z 9.06.2017 r., I OSK 1642/16, LEX nr 2347144

Wyrok NSA z 28.06.2017 r., II FSK 1980/16, LEX nr 2356421
Wyrok NSA z 4.07.2017 r., I OSK 1127/16, LEX nr 2436223
Wyrok NSA z 7.07.2017 r., II GSK 3489/15, LEX nr 2356405
Wyrok NSA z 23.08.2017 r., I OSK 2817/15, LEX nr 2364556
Wyrok NSA z 21.09.2017 r., I FSK 125/16, LEX nr 2391702
Wyrok NSA z 22.09.2017 r., I OSK 393/17, LEX nr 2450774
Wyrok NSA z 29.09.2017 r., I OSK 2942/15, LEX nr 2463207
Wyrok NSA z 18.10.2017 r., II GSK 1385/17, LEX nr 2404358
Wyrok NSA z 20.12.2017 r., II OSK 728/16, LEX nr 2463095
Wyrok NSA z 28.03.2018 r., I FSK 1157/16, LEX nr 2479820
Wyrok NSA z 18.04.2018 r., I OSK 2336/17, LEX nr 2522148
Wyrok NSA z 24.04.2018 r., II OSK 2324/17, LEX nr 2531975
Wyrok NSA z 19.07.2018 r., I GSK 1750/18, LEX nr 2549549
Wyrok NSA z 30.10.2018 r., I FSK 1712/16, LEX nr 2586451
Wyrok NSA z 13.11.2018 r., II FSK 3063/16, LEX nr 2595750
Wyrok NSA z 28.12.2018 r., I OSK 4097/18, LEX nr 2602005
Wyrok NSA z 20.02.2019 r., II OSK 823/17, LEX nr 2717196
Wyrok NSA z 14.03.2019 r., II OSK 976/18, LEX nr 2693757
Wyrok NSA z 15.03.2019 r., I GSK 1072/18, LEX nr 2655972
Wyrok NSA z 9.04.2019 r., I OSK 3743/18, LEX nr 2657624
Wyrok NSA z 10.05.2019 r., I OSK 35/18, LEX nr 3134360
Wyrok NSA z 30.07.2019 r., II OSK 1706/18, LEX nr 2736821
Wyrok NSA z 30.01.2020 r., I OSK 1285/18, LEX nr 3059216
Wyrok NSA z 20.02.2020 r., I OSK 1651/18, LEX nr 3038200
Wyrok NSA z 20.08.2020 r., II FSK 1458/18, LEX nr 3047418
Wyrok NSA z 15.10.2020 r., II FSK 1297/18, LEX nr 3096464
Wyrok NSA z 20.04.2021 r., I OSK 2505/18, LEX nr 3171543

BIBLIOGRAFIA

- Wyrok NSA z 15.06.2021 r., III OSK 3769/21, LEX nr 3340538
- Wyrok NSA z 12.04.2022 r., II GSK 330/22, LEX nr 3334611
- Wyrok NSA z 20.04.2022 r., II OSK 919/21, LEX nr 3365736
- Wyrok NSA z 13.06.2023 r., III OSK 207/22, LEX nr 3767581
- Wyrok NSA z 30.06.2023 r., I GSK 1457/19, LEX nr 3593734
- Wyrok NSA z 30.08.2023 r., I GSK 2035/19, LEX nr 3644095
- Wyrok NSA z 21.09.2023 r., II OSK 1103/23, LEX nr 3631747
- Wyrok NSA z 17.10.2023 r., III OSK 1603/22, LEX nr 3768605
- Wyrok NSA z 21.11.2023 r., III OSK 1102/22, LEX nr 3634378
- Wyrok NSA z 21.11.2023 r., III OSK 1104/22, LEX nr 3634336
- Wyrok NSA z 9.01.2024 r., II OSK 1435/21, LEX nr 3755572
- Wyrok NSA z 13.02.2024 r., III OSK 1331/22, LEX nr 3694469
- Wyrok NSA z 28.02.2024 r., II OSK 160/24, LEX nr 3700179
- Wyrok NSA z 20.03.2024 r., I OSK 185/21, LEX nr 3735158
- Wyrok NSA z 8.05.2024 r., III OSK 1669/22, LEX nr 3713503
- Wyrok NSA z 21.06.2024 r., III OSK 3338/23, LEX nr 3744227
- Wyrok NSA z 23.07.2024 r., III OSK 2549/22, LEX nr 3750693
- Wyrok NSA z 12.09.2024 r., II GSK 2262/21, LEX nr 3785325
- Wyrok NSA z 17.12.2024 r., III FSK 1504/23, LEX nr 3825865
- Wyrok NSA z 30.01.2025 r., II GSK 1498/21, LEX nr 3848989
- Wyrok NSA z 3.04.2025 r., II FSK 107/23, LEX nr 3860546
- Wyrok NSA z 3.04.2025 r., II FSK 965/22, LEX nr 3861038
- Wyrok NSA z 6.05.2025 r., II GSK 2589/21, LEX nr 3884985
- Wyrok NSA z 10.06.2025 r., III OSK 2082/22, LEX nr 3895343
- Wyrok NSA z 24.06.2025 r., II GSK 2630/21, LEX nr 3895408
- Wyrok SA w Warszawie z 24.02.2022 r., III AUa 1815/19, LEX nr 3341118
- Wyrok SN z 11.10.1996 r., III RN 8/96, OSNP 1997/9, poz. 144

- Wyrok SN z 18.12.2014 r., II UK 90/14, OSNP 2016/7, poz. 91
- Wyrok SO w Częstochowie z 6.07.2012 r., IV U 1746/11, LEX nr 1867685
- Wyrok SO w Częstochowie z 10.03.2017 r., IV U 987/16, LEX nr 2265989
- Wyrok TK z 29.11.2004 r., K 7/04, OTK-A 2004/10, poz. 109
- Wyrok TK z 15.06.2011 r., K 2/09, OTK-A 2011/5, poz. 42
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 30.01.2024 r., I SA/Bd 670/23, LEX nr 3698928
- Wyrok WSA w Gdańsku z 20.06.2007 r., III SA/Gd 140/07, LEX nr 975010
- Wyrok WSA w Gdańsku z 13.04.2023 r., II SAB/Gd 137/22, LEX nr 3527015
- Wyrok WSA w Gdańsku z 6.11.2024 r., II SA/Gd 402/24, LEX nr 3780780
- Wyrok WSA w Gliwicach z 17.07.2024 r., II SA/Gl 929/23, LEX nr 3743384
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 26.10.2023 r., II SAB/Go 102/23,
LEX nr 3623463
- Wyrok WSA w Kielcach z 18.07.2008 r., II SA/Ke 270/08, LEX nr 519099
- Wyrok WSA w Kielcach z 17.07.2025 r., I SA/Ke 170/25, LEX nr 3900904
- Wyrok WSA w Krakowie z 23.02.2016 r., II SA/Kr 292/15, LEX nr 2010857
- Wyrok WSA w Krakowie z 18.02.2022 r., I SA/Kr 1169/21, LEX nr 3325482
- Wyrok WSA w Krakowie z 5.08.2022 r., I SA/Kr 273/21, LEX nr 3442908
- Wyrok WSA w Lublinie z 31.05.2019 r., I SA/Lu 118/19, LEX nr 2684552
- Wyrok WSA w Łodzi z 4.12.2020 r., III SA/Łd 430/20, LEX nr 3095966
- Wyrok WSA w Łodzi z 30.10.2024 r., III SA/Łd 376/24, LEX nr 3787846
- Wyrok WSA w Olsztynie z 10.03.2015 r., II SA/Ol 5/15, LEX nr 1805577
- Wyrok WSA w Olsztynie z 28.08.2024 r., I SA/Ol 230/24, LEX nr 3759249
- Wyrok WSA w Poznaniu z 27.01.2011 r., IV SA/Po 882/10, LEX nr 953968
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 9.01.2007 r., II SA/Rz 622/06, LEX nr 901079
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 20.05.2008 r., II SA/Rz 723/07, LEX nr 499842
- Wyrok WSA w Szczecinie z 27.10.2022 r., II SA/Sz 705/22, LEX nr 3434334
- Wyrok WSA w Warszawie z 29.11.2005 r., IV SA/Wa 1840/05, LEX nr 213433

BIBLIOGRAFIA

- Wyrok WSA w Warszawie z 14.12.2005 r., II SA/Wa 1918/05, LEX nr 187397
- Wyrok WSA w Warszawie z 20.04.2006 r., I SA/Wa 1061/05, LEX nr 221933
- Wyrok WSA w Warszawie z 25.05.2006 r., II SA/Wa 268/06, LEX nr 257179
- Wyrok WSA w Warszawie z 29.05.2006 r., I SA/Wa 496/06, LEX nr 227699
- Wyrok WSA w Warszawie z 27.06.2006 r., III SA/Wa 1087/06, LEX nr 221945
- Wyrok WSA w Warszawie z 11.07.2006 r., III SA/Wa 1195/06, LEX nr 258503
- Wyrok WSA w Warszawie z 4.09.2006 r., III SA/Wa 1472/06, LEX nr 265551
- Wyrok WSA w Warszawie z 7.11.2006 r., II SA/Wa 1484/06, LEX nr 328793
- Wyrok WSA w Warszawie z 24.11.2006 r., II SA/Wa 1139/06, LEX nr 328619
- Wyrok WSA w Warszawie z 17.01.2007 r., V SA/Wa 636/06, LEX nr 322427
- Wyrok WSA w Warszawie z 2.03.2007 r., II SA/Wa 2272/06, LEX nr 902674
- Wyrok WSA w Warszawie z 16.04.2007 r., II SA/Wa 2091/06, LEX nr 338271
- Wyrok WSA w Warszawie z 9.08.2007 r., II SA/Wa 1913/06, LEX nr 447284
- Wyrok WSA w Warszawie z 13.08.2007 r., II SA/Wa 780/07, LEX nr 447349
- Wyrok WSA w Warszawie z 26.09.2007 r., V SA/Wa 1500/07, LEX nr 467369
- Wyrok WSA w Warszawie z 30.01.2008 r., VI SA/Wa 1919/07, LEX nr 510830
- Wyrok WSA w Warszawie z 31.07.2008 r., IV SA/Wa 762/08, LEX nr 566711
- Wyrok WSA w Warszawie z 14.07.2010 r., IV SA/Wa 541/10, LEX nr 589873
- Wyrok WSA w Warszawie z 14.12.2011 r., VI SA/Wa 2002/11, LEX nr 1155695
- Wyrok WSA w Warszawie z 9.11.2012 r., I SA/Wa 1301/12, LEX nr 1248045
- Wyrok WSA w Warszawie z 26.02.2013 r., I SA/Wa 1456/12, LEX nr 1323499
- Wyrok WSA w Warszawie z 15.05.2015 r., I SA/Wa 8/15, LEX nr 2166642
- Wyrok WSA w Warszawie z 17.01.2017 r., IV SA/Wa 2423/16, LEX nr 2284828
- Wyrok WSA w Warszawie z 5.06.2017 r., V SA/Wa 1591/16, LEX nr 2342786
- Wyrok WSA w Warszawie z 15.09.2017 r., II SA/Wa 558/17, LEX nr 2400193
- Wyrok WSA w Warszawie z 19.09.2019 r., VI SA/Wa 772/19, LEX nr 2734951
- Wyrok WSA w Warszawie z 6.08.2020 r., VI SA/Wa 2343/19, LEX nr 3046096

- Wyrok WSA w Warszawie z 4.11.2020 r., VI SA/Wa 1628/20, LEX nr 3162080
- Wyrok WSA w Warszawie z 28.01.2021 r., VI SA/Wa 2037/20, LEX nr 3166724
- Wyrok WSA w Warszawie z 1.12.2021 r., VI SA/Wa 1824/21, LEX nr 3308507
- Wyrok WSA w Warszawie z 4.08.2022 r., II SA/Wa 4109/21, LEX nr 3413283
- Wyrok WSA w Warszawie z 28.11.2022 r., II SA/Wa 1166/22, LEX nr 3528075
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 30.07.2019 r., III SA/Wr 187/19, LEX nr 2865634

Źródła internetowe

- Krakowski Dziennik Wojewódzki. 1932, nr 1, http://jbc.bj.uj.edu.pl/Content/115882/PDF/NDIGCZAS002352_1932_001.pdf (dostęp: 2.09.2025 r.)
- Poznański Dziennik Wojewódzki. 1931, nr 54, http://jbc.bj.uj.edu.pl/Content/124284/PDF/NDIGCZAS003509_1931_054.pdf (dostęp: 2.09.2025 r.)
- Skład Rady Ministrów, <https://www.gov.pl/web/premier/sklad-rady-ministrow> (dostęp: 2.09.2025 r.)
- Słownik Języka Polskiego, PWN, pełnomocnictwo, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/pe%C5%82nomocnictwo.html> (dostęp: 2.09.2025 r.)
- Słownik Języka Polskiego, PWN, pracownik, <https://sjp.pwn.pl/sjp/pracownik;2507781.html> (dostęp: 2.09.2025 r.)
- Słownik Języka Polskiego, PWN, upełnomocnić, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/upe%C5%82nomocni%C4%87.html> (dostęp: 2.09.2025 r.)
- Słownik Języka Polskiego, PWN, upoważnić, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/upowa%C5%BCni%C4%87.html> (dostęp: 2.09.2025 r.)
- Słownik Języka Polskiego, PWN, upoważnienie, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/upowa%C5%BCnienie.html> (dostęp: 2.09.2025 r.)
- Słownik Języka Polskiego, PWN, zatrudnić się, <https://sjp.pwn.pl/sjp/zatrudnic-sie;2544434.html> (dostęp: 2.09.2025 r.)
- Wielki Słownik Języka Polskiego, PAN, pełnomocnictwo, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/17931/pelnomocnictwo/3844840/prawo> (dostęp: 2.09.2025 r.)
- Wielki Słownik Języka Polskiego, PAN, pełnomocnictwo, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/17931/pelnomocnictwo/3844841/dokument> (dostęp: 2.09.2025 r.)

BIBLIOGRAFIA

- Wielki Słownik Języka Polskiego, PAN, pracownik, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/16155/pracownik> (dostęp: 2.09.2025 r.)
- Wielki Słownik Języka Polskiego, PAN, upęłnomocnić, https://wsjp.pl/haslo/do_druku/106374/upelnomocnic (dostęp: 2.09.2025 r.)
- Wielki Słownik Języka Polskiego, PAN, upoważnić, https://wsjp.pl/haslo/do_druku/32271/upowaznic (dostęp: 2.09.2025 r.)
- Wielki Słownik Języka Polskiego, PAN, upoważnienie, https://wsjp.pl/haslo/do_druku/67687/upowaznienie (dostęp: 2.09.2025 r.)
- Wielki Słownik Języka Polskiego, PAN, zatrudnić się, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/44613/zatrudnic-sie> (dostęp: 2.09.2025 r.)
- Wileński Dziennik Wojewódzki. 1931, nr 13, http://jbc.bj.uj.edu.pl/Content/84297/PDF/NDIGCZAS003513_1931_013.pdf (dostęp: 2.09.2025 r.)

Publikacja dofinansowana ze środków
Funduszu Wsparcia Twórców Stowarzyszenia KOPIPOL



Stowarzyszenie KOPIPOL jest organizacją zbiorowego zarządzania prawami autorskimi twórców dzieł naukowych i technicznych. Powstało w 1995 roku z inicjatywy przedstawicieli świata nauki. Jego celem jest ochrona interesów twórców utworów naukowych i technicznych, wsparcie polskich środowisk naukowych oraz promowanie wiedzy na temat prawa autorskiego.

KOPIPOL działa na podstawie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz ustawy o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi. Udziela licencji na korzystanie z dzieł naukowych, pobiera opłaty od producentów i importerów urządzeń reprograficznych, czystych nośników oraz tzw. punktów ksero. Zainkasowane pieniądze dzieli i wypłaca twórcom w ramach systemu zwanego repartycją. Poprzez dofinansowania z Funduszu Wsparcia Twórców Stowarzyszenie KOPIPOL pomaga autorom i instytucjom realizować wartościowe inicjatywy o charakterze naukowym, kulturalnym i edukacyjnym.

Szczegółowe informacje o Funduszu Wsparcia Twórców oraz wyszukiwarka autorów uprawnionych do wypłaty wynagrodzenia z systemu repartycji znajdują się na stronie Stowarzyszenia: www.kopipol.org.pl.

Niniejsza książka została poświęcona kompleksowej analizie instytucji prawnej, mającej rudymen tarne znaczenie dla funkcjonowania administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej. Autor z niezwykłą precyzją bada dzieje i obecny sposób unormowania tzw. pełnomocnictw administracyjnych, umożliwiających piastunom organów administracji publicznej upoważnianie pracowników swoich urzędów do załatwiania spraw administracyjnych (w tym wydawania decyzji administracyjnych) w imieniu samego organu. Podczas lektury czytelnik pozna lepiej:

- zjawisko dekoncentracji wewnętrznej i związany z nim chaos terminologiczny występujący w doktrynie i orzecznictwie;
- podstawy prawne udzielania pełnomocnictw administracyjnych i ich znaczenie na tle całego systemu prawnego;
- problemy pojawiające się w praktyce stosowania tytułowej instytucji prawnej i ich konsekwencje dla postępowań toczących się przed organami administracji publicznej.

Książka adresowana jest do prawników i pracowników organów administracji publicznej, zajmujących się na co dzień prawem administracyjnym, a także do wszystkich zainteresowanych stykiem administracyjnego prawa ustrojowego i procesowego.

ISBN 978-83-68410-72-3