

ORGAN PROWADZĄCY  
POSTĘPOWANIE  
ADMINISTRACYJNE

# Zdolność prawna organu

Jest to zespół przesłanek decydujących o zdolności organu do podejmowania czynności procesowych i czynności materialnoprawnych w postępowaniu administracyjnym.

Wyznaczają ją normy prawa procesowego.

Zgodnie z regulacją zawartą w Kodeksie postępowania administracyjnego wyróżnia się:

- Kompetencję ogólną
- Kompetencję szczególną

organu administracji publicznej do załatwienia spraw administracyjnych

# Kompetencja ogólna organu

Zgodnie z art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. kompetencję ogólną do prowadzenia postępowania administracyjnego mają organy administracji publicznej oraz inne organy i inne podmioty, jeżeli są powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumienia do załatwiania spraw administracyjnych w trybie postępowania jurysdykcyjnego. - jest to koncepcja otwartej kompetencji ogólnej

# Art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.

Wskazany przepis zawiera kodeksową definicję organu administracji publicznej.

Organami w rozumieniu Kodeksu są:

- Ministrowie
- Centralne organy administracji rządowej,
- Wojewodowie, a także działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej),
- Organy jednostek samorządu terytorialnego
- Organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2 (organy administracji publicznej w rozumieniu funkcjonalnym/organy administracyjne)

Kodeks, w art. 5 § 2 pkt 4, definiuje pojęcie ministrów:  
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.

Natomiast w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. definiuje się pojęcie organów jednostek samorządu terytorialnego. Są 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,
- Samorządowe kolegia odwoławcze.

# Kompetencja szczególna organu

Wyznaczają ją dwie instytucje:

- Właściwość
- Wyłączenie ze sprawy



# Właściwość organu administracji publicznej

Dzieli się ją na

- Właściwość ustawową – czyli taka, która wynika z przepisów prawa
- Właściwość delegacyjną – powstaje na skutek przekazania określonej czynności (lub sprawy) jednemu organowi przez inny

# Właściwość ustawowa

Dzieli się na:

- Rzeczową
- Miejscową
- Instancyjną

# Właściwość rzeczowa

To zdolność prawna organu do załatwienia (rozpoznania i rozstrzygnięcia) konkretnej sprawy ze względu na jej przedmiot.

Art. 20 k.p.a.:

Właściwość rzeczową organu administracji publicznej ustala się według przepisów o zakresie jego działania. Czyli co?

# Właściwość miejscowa organu

Jest to zdolność prawna organu administracji publicznej do załatwienia sprawy administracyjnej określonego rodzaju na obszarze określonej jednostki podziału terytorialnego państwa.

Art. 21 k.p.a.

Właściwość miejscową organu administracji publicznej ustala się:

- w sprawach dotyczących nieruchomości – według miejsca jej położenia;
  - jeżeli nieruchomość położona jest na obszarze właściwości dwóch lub więcej organów, orzekanie należy do organu, na którego obszarze znajduje się większa część nieruchomości;
- w sprawach dotyczących prowadzenia zakładu pracy – według miejsca, w którym zakład pracy jest, był lub ma być prowadzony;
- w innych sprawach – według miejsca zamieszkania (siedziby) w kraju, a w braku zamieszkania w kraju – według miejsca pobytu strony lub jednej ze stron;
  - jeżeli żadna ze stron nie ma w kraju zamieszkania (siedziby) lub pobytu – według miejsca ostatniego ich zamieszkania (siedziby) lub pobytu w kraju.

Jeżeli nie można ustalić właściwości miejscowej organu w żaden wcześniej wspomniany sposób, sprawa należy do organu właściwego dla miejsca, w którym nastąpiło zdarzenie powodujące wszczęcie postępowania,

- albo w razie braku ustalenia takiego miejsca – do organu właściwego dla obszaru dzielnicy Śródmieście w m.st. Warszawie.

# Właściwość instancyjna organu

Jest to zdolność prawna organu do dokonania weryfikacji decyzji administracyjnej w toku instancji administracyjnej.

Przepisy Kodeksu nie wyróżniają jej *expressis verbis*, ale o jej istnieniu można wywnioskować z art. 127 § 2 k.p.a.

Organem właściwym do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji publicznej wyższego stopnia,

- chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy.

O ile Kodeks nie wskazuje wprost na istnienie właściwości instancyjnej, to już wprost wskazuje na organy wyższego stopnia (oczywiście w rozumieniu Kodeksu).



Art. 17 k.p.a. Organami wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu są:

- w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego – samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej
- w stosunku do wojewodów – właściwi w sprawie ministrowie
- w stosunku do organów administracji publicznej innych niż określone w pkt 1 i 2 – odpowiednie organy nadrzędne lub właściwi ministrowie, a w razie ich braku – organy państwowe sprawujące nadzór nad ich działalnością
- w stosunku do organów organizacji społecznych – odpowiednie organy wyższego stopnia tych organizacji, a w razie ich braku – organ państwowy sprawujący nadzór nad ich działalnością

Art. 19 k.p.a.:

Organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej.

A co z instancyjną?

– art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.

Organ wszczynając postępowanie (z urzędu albo na wniosek) obowiązany jest z urzędu sprawdzić swoją właściwość w sprawie.

– W razie stwierdzenia niewłaściwości musi postąpić zgodnie z art. 65 lub 66 k.p.a.

# Właściwość delegacyjna organu

To sytuacja, gdy dany organ administracji publicznej staje się właściwy do załatwienia sprawy lub dokonania innej czynności na skutek powierzenia mu załatwienia tej sprawy lub dokonania czynności przez inny organ.

Przykłady: art. 26 § 2 i 3 k.p.a., art. 27 § 2 k.p.a., a także art. 52 k.p.a. (z zastrzeżeniem art. 53 k.p.a.).

ROZSTRZYGANIE SPORÓW O  
WŁAŚCIWOŚĆ I SPORÓW  
KOMPETENCYJNYCH

Spór o właściwość lub spór kompetencyjny to sytuacja prawna, gdzie zachodzi rozbieżność poglądów (stanowisk) co do zakresu działania co najmniej dwóch organów państwowych. Taki spór, z uwagi na fakt obowiązywania zasady praworządności działania organów państwa, należy rozstrzygnąć za pomocą przewidzianych prawem środków.

Warunkiem koniecznym do zaistnienia takiego sporu jest podwójna tożsamość sprawy. Oznacza to, że spór może zaistnieć tylko wtedy, gdy ma być załatwiona sprawa tego samego (jednego) podmiotu i to sprawa dotycząca tego samego uprawnienia lub obowiązku na podstawie tej samej normy prawnej.

W zakresie jakiej właściwości może zaistnieć taki spór? Ustawowa, delegacyjna czy obie?

Spory można podzielić na

- Pozytywne
- Negatywne

Kryterium podziału – ocena organów zaangażowanych w spór co do swojej właściwości w sprawie.

Ze względu na rodzaj organów zaangażowanych w spór można dokonać następującego podziału:

- Spory wewnętrzne
- Spory zewnętrzne



# Spory wewnętrzne

Mają miejsce, gdy oba organy zaangażowane w spór należą do jednego systemu ustrojowego administracji publicznej, a więc np. do systemu administracji samorządowej albo do systemu administracji rządowej.

Spory wewnętrzne to spory o właściwość w rozumieniu Kodeksu czy też Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

# Rozstrzyganie sporów o własność

W Kodeksie zawarta jest jedynie regulacja wskazująca na organ właściwy do rozstrzygnięcia konkretnego sporu o własność.

Art. 22 § 1 k.p.a.

Ogólna reguła – spór o właściwość rozstrzyga najbliższy wspólny dla obu organów pozostających w sporze organ wyższego stopnia.

W razie braku takiego organu, Kodeks kazuistycznie wymienia poszczególne przypadki.

# Rozstrzyganie sporów o właściwość między organami j.s.t.

- między organami jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem przypadków określonych w pkt 2–4 – wspólny dla nich organ wyższego stopnia, a w razie braku takiego organu – sąd administracyjny (art. 22 § 2 pkt 1 k.p.a.)
- między kierownikami służb, inspekcji i straży administracji zespolonej tego samego powiatu, działających w imieniu własnym lub w imieniu starosty – starosta (art. 22 § 2 pkt 2 k.p.a.)
- między organami jednostek samorządu terytorialnego w różnych województwach w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej – minister właściwy do spraw administracji publicznej (art. 22 § 4 pkt 1 k.p.a.)

# Rozstrzyganie sporów o właściwość między organami administracji rządowej

- między organami administracji zespolonej w jednym województwie niewymienionymi w pkt 2 – wojewoda (art. 22 § 2 pkt 3 k.p.a.)
- między wojewodami oraz organami administracji zespolonej w różnych województwach – minister wł. ds. administracji publicznej (art. 22 § 2 pkt 6 k.p.a.)
- między wojewodą a organami administracji niezespolonej – minister wł. ds. administracji publicznej po porozumieniu z organem sprawującym nadzór nad organem pozostającym w sporze z wojewodą (art. 22 § 2 pkt 7 k.p.a.)
- między organami administracji publicznej innymi niż wymienione w pkt 1–4, 6 i 7 – wspólny dla nich organ wyższego stopnia, a w razie braku takiego organu – minister wł. ds. administracji publicznej (art. 22 § 2 pkt 8 k.p.a.)
- między organami administracji publicznej, gdy jednym z nich jest minister – Prezes Rady Ministrów (art. 22 § 2 pkt 9 k.p.a.)

# Rozstrzyganie sporów o właściwość między innymi organami państwowymi i innymi podmiotami

Spory takie rozstrzyga wspólny dla organów pozostających w sporze organ wyższego stopnia, a w braku takiego organu – minister wł. ds. administracji publicznej.

W kontekście sporu o własność należy zwrócić uwagę na regulację art. 23 k.p.a.:

Do czasu rozstrzygnięcia sporu o własność organ administracji publicznej, na którego obszarze wynikła sprawa, podejmuje tylko czynności niecierpiące zwłoki ze względu na interes społeczny lub słuszny interes obywateli i zawiadamia o tym organ właściwy do rozstrzygnięcia sporu.

?

# Spory zewnętrzne

Można wskazać na dwa warianty tego rodzaju sporów:

- Spory między organami administracji samorządowej a organami administracji rządowej
- Spory między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi (tzw. klasyczne spory zewnętrzne)

Spory zewnętrzne to tzw. spory kompetencyjne.



Z uwagi na fakt, że istnieją dwojakiemu rodzaju spory kompetencyjne, obowiązują odpowiednio dwie drogi ich rozstrzygnięcia.

# Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej

Art. 166 ust. 3 Konstytucji RP:

Spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne.

Tak też w art. 22 § 2 k.p.a.

Zgodnie z art. 22 § 3 k.p.a. z wnioskiem o rozpatrzenie sporu przez sąd administracyjny może wystąpić:

- strona
- organ jednostki samorządu terytorialnego lub inny organ administracji publicznej, pozostające w sporze
- minister właściwy do spraw administracji publicznej
- minister właściwy do spraw sprawiedliwości
- Prokurator Generalny
- Rzecznik Praw Obywatelskich

Właściwy do rozstrzygnięcia tego rodzaju sporu jest Naczelny Sąd Administracyjny.

Postępowanie regulowane jest Prawem o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Spór rozstrzygany jest w drodze postanowienia – organ w nim wskazany jest obowiązany do rozpoznania sprawy.

Stosuje się art. 23 k.p.a.

# Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi

Art. 10 Konstytucji RP – zasada trójpodziału  
władz!

Obecnie ustawodawca przyjął oryginalną konstrukcję, gdzie o właściwości organu zaangażowanego w spór przesądza drugi organ zaangażowany w ten spór. - wykluczona jest zatem możliwość istnienia sporów pozytywnych. Dlaczego?

Art. 66 § 3 i 4 k.p.a. i art. 199<sup>1</sup> k.p.c.

# Art. 66 § 3 i 4 k.p.a.

§ 3. Jeżeli podanie wniesiono do organu niewłaściwego, a organu właściwego nie można ustalić na podstawie danych podania, albo gdy z podania wynika, że właściwym w sprawie jest sąd powszechny, organ, do którego podanie wniesiono, zwraca je wnoszącemu. Zwrot podania następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.

§ 4. Organ nie może jednak zwrócić podania z tej przyczyny, że właściwym w sprawie jest sąd powszechny, jeżeli w tej sprawie sąd uznał się już za niewłaściwy.

# Art. 199<sup>1</sup> k.p.c.

Sąd nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się w tej sprawie za niewłaściwe.



Jaki można tutaj wskazać problem, jeżeli  
weźmie się pod uwagę art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.?

# Wyłączenia

Kodeks postępowania administracyjnego reguluje trzy rodzaje możliwych wyłączeń:

- Wyłączenie pracownika organu (art. 24 k.p.a., art. 26 § 1 i 3 k.p.a.)
- Wyłączenie organu (art. 25 k.p.a., art. 26 § 2 k.p.a.)
- Wyłączenie członka organu kolegialnego (art. 27 k.p.a.)

Wszystkie wyłączenia są obligatoryjne!

# Wyłączenie pracownika organu na podstawie art. 24 § 1 k.p.a.

Pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie:

- 1) w której jest stroną albo pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki;
- 2) swego małżonka oraz krewnych i powinowatych do drugiego stopnia;
- 3) osoby związanej z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli;
- 4) w której był świadkiem lub biegłym albo był lub jest przedstawicielem jednej ze stron, albo w której przedstawicielem strony jest jedna z osób wymienionych w pkt 2 i 3;
- 5) w której brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji;
- 6) z powodu której wszczęto przeciw niemu dochodzenie służbowe, postępowanie dyscyplinarne lub karne;
- 7) w której jedną ze stron jest osoba pozostająca wobec niego w stosunku nadrzędności służbowej.

Powody wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu trwają także po ustaniu małżeństwa, przysposobienia, opieki lub kurateli.

# Wyłączenie pracownika organu na podstawie art. 24 § 3 k.p.a.

Bezpośredni przełożony pracownika jest obowiązany

- na jego żądanie lub
- na żądanie strony
- albo z urzędu

wyłączyć go od udziału w postępowaniu, jeżeli zostanie uprawdopodobnione istnienie okoliczności niewymienionych w § 1, które mogą wywołać wątpliwość co do bezstronności pracownika.

Wyłączenie (albo jego odmowa) następuje w drodze postanowienia. Nie przysługuje odrębne zażalenie – postanowienie można zaskarżyć łącznie z odwołaniem od decyzji w sprawie.

Wyłączenie pracownika organu na podstawie:

- art. 24 § 1 k.p.a. - następuje z mocy prawa
- art. 24 § 3 k.p.a. - następuje z mocy postanowienia bezpośredniego przełożonego pracownika

Wyłączony pracownik powinien podejmować tylko czynności niecierpiące zwłoki ze względu na interes społeczny lub ważny interes stron. (art. 24 § 4 k.p.a.)

W przypadku wyłączenia pracownika jego bezpośredni przełożony wyznacza innego pracownika do prowadzenia sprawy. (art. 26 § 1 k.p.a.)

Jeżeli wskutek wyłączenia pracowników organu administracji publicznej organ ten stał się niezdolny do załatwienia sprawy, właściwy do załatwienia sprawy jest organ wyższego stopnia lub wyznaczony przez niego podległy mu organ (art. 26 § 3 w zw. z § 2 k.p.a.).

# Wyłączenie organu

Organ administracji publicznej podlega wyłączeniu od załatwienia sprawy dotyczącej interesów majątkowych:

- jego kierownika lub osób pozostających z tym kierownikiem w stosunkach określonych w art. 24 § 1 pkt 2 i 3 (art. 25 § 1 pkt 1 k.p.a.)
- osoby zajmującej stanowisko kierownicze w organie bezpośrednio wyższego stopnia lub osób pozostających z nim w stosunkach określonych w art. 24 § 1 pkt 2 i 3 (25 § 1 pkt 2 k.p.a.)

Interesy majątkowe czyli co?



Organ wyłączony od załatwienia sprawy może podejmować tylko czynności niecierpiące zwłoki ze względu na interes społeczny lub ważny interes strony (art. 25 § 2 k.p.a.).

W przypadku wyłączenia organu sprawę załatwia:

- w okolicznościach przewidzianych w art. 25 § 1 pkt 1 – organ wyższego stopnia nad organem załatwiającym sprawę;
- w okolicznościach przewidzianych w art. 25 § 1 pkt 2 – organ wyższego stopnia nad organem, w którym osoba wymieniona w tym przepisie zajmuje stanowisko kierownicze.

Organ wyższego stopnia może do załatwienia sprawy wyznaczyć inny podległy sobie organ.

- W razie gdy osobą wymienioną w art. 25 § 1 pkt 2 jest minister albo prezes samorządowego kolegium odwoławczego, organ właściwy do załatwienia sprawy wyznacza Prezes Rady Ministrów.

# Wyłączenie członka organu kolegialnego

Członek organu kolegialnego podlega wyłączeniu w przypadkach określonych w art. 24 § 1 k.p.a.

O wyłączeniu członka organu kolegialnego w przypadkach określonych w art. 24 § 3 k.p.a. postanawia przewodniczący organu kolegialnego lub organu wyższego stopnia

- na wniosek
  - strony,
  - członka organu kolegialnego
- albo z urzędu.

Jeżeli wskutek wyłączenia członków organu kolegiального organ ten stał się niezdolny do podjęcia uchwały z braku wymaganego quorum, stosuje się odpowiednio przepisy art. 26 § 2 k.p.a.

- Sprawę załatwia albo organ wyższego stopnia nad ww. organem kolegialnym, albo inny podległy temu organowi wyższego stopnia organ.

Członek samorządowego kolegium odwoławczego podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jeżeli brał udział w wydaniu decyzji objętej wnioskiem.

Jeżeli samorządowe kolegium odwoławcze wskutek wyłączenia jego członków nie może załatwić sprawy, minister właściwy do spraw administracji publicznej, w drodze postanowienia, wyznacza inne samorządowe kolegium odwoławcze.

Kiedy więc organ administracyjny traci zdolność do załatwienia konkretnej sprawy?

- Właściwość?
- Wyłączenie?