

Kontrola przez samorządowe kolegia odwoławcze decyzji organów jednostek samorządu terytorialnego wydawanych w zakresie zadań własnych

Abstrakt: Restytucja samorządu terytorialnego na poziomie gminy w 1990 roku stworzyła nowy problem proceduralnoprawny związany z ustaleniem właściwości organów w zakresie rozpatrywania od decyzji pierwszej instancji. Problem ten rozwiązano, powołując zupełnie nowy organ w ustroju administracji publicznej w postaci samorządowych kolegiów odwoławczych. Przy okazji reformy z 1998 roku, w której wyniku powstały nowe jednostki samorządu terytorialnego – powiat i województwo, których organy wyposażono w uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnych – problem realizacji prawa do odwołania od tych decyzji ponownie wymagał ustrojowego rozwiązania. Skorzystano z istniejących kolegiów, rozszerzając ich właściwość na kontrolę instancyjną decyzji wydawanych przez zarządy i starostów powiatów oraz zarządy i marszałków województw. Artykuł poświęcony jest analizie stanu prawnego regulacji tej kontroli.

Słowa kluczowe: kontrola instancyjna, decyzja administracyjna, odwołanie od decyzji, zadania własne jednostki samorządu terytorialnego, właściwość miejscowa, właściwość rzeczowa, właściwość instancyjna, spór kompetencyjny

1. Wstęp

W 2005 roku ukształtował się w pełni po 15 latach – bo aż od restytucji samorządu terytorialnego w 1990 roku – zakres właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych w przepisach ustaw z 29 lipca 2005 r. oraz z 16 grudnia 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji terenowej¹. Ich główna rola jako instytucji organu instancyjnego², będącego „wytworem polskiej myśli prawniczej i praktyki administracyjnej”³, została potwierdzona w art. 78⁴ Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵ i aż do 2013 r., po 23 latach funkcjonowania tych organów kontroli instancyjnej, utarło się ich znaczenie jako nietypowego organu administracji

¹ Dz. U. Nr 175 oraz Dz. U. Nr 207 z 2005 r.

² Zob. również na ten temat: J.P. Tarno, *Dwuinstancyjność w systemie organów samorządu terytorialnego*, [w:] J.P. Tarno (red.), *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2005, s. 19.

³ Zob. A. Skibiński, *Samorządowe kolegia odwoławcze a konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego*, [w:] J.P. Tarno (red), *op. cit. passim*.

⁴ Zgodnie z art. 78 każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji.

⁵ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz.483 z późn. zm., dalej jako KRP.

publicznej, który równoważy działalność państwa i samorządów terytorialnych, chroniąc jednocześnie niezależność i samodzielność jednostek samorządu terytorialnego⁶.

Samorządowe kolegia odwoławcze, jako organy niezależne merytorycznie oraz finansowo zarówno od administracji rządowej, jak i administracji samorządowej, zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych⁷ posiadają kompetencje do rozpatrywania odwołań od decyzji i orzeczeń wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach indywidualnych przy zastosowaniu gamy instrumentów prawno-orzecznicych (określonych w art. 1 ust. 2 niniejszej ustawy), w dodatku ograniczone przepisami szczególnymi zawartymi w ustawach, skłaniają do wniosku, że samorządowe kolegia odwoławcze to nie jedyne organy powołane do funkcji kontroli instancyjnej, mogą nimi być np. wojewoda czy właściwy minister. Ze względu na powyższe należy wskazać ich zgodność w myśl przepisów art. 78 i 165 KRP, które w dużym uproszczeniu interpretacyjnym wskazują na takie działanie samorządowych kolegiów odwoławczych, które nie naruszają ani zasady decentralizacji władzy, ani zasady samodzielności samorządu terytorialnego, ani jego niezależności jako osoby prawnej.

Funkcjonowanie tych organów chroni niezależność decyzyjną samorządu terytorialnego w indywidualnych sprawach administracyjnych⁸ oraz przed nieuprawnionymi decyzjami swoich organów na podstawie przepisów z rozporządzeń⁹ Prezesa Rady Ministrów będących uzupełnieniem do u.s.k.o. – aktu prawnego regulującego status prawny i zasady funkcjonowania kolegiów.

2. Zakres kontroli instancyjnej samorządowych kolegiów odwoławczych w obrębie zadań własnych

W miarę wzrostu kompetencji i zadań samorządu terytorialnego następowała ewolucja kompetencji kolegiów odwoławczych. Inaczej mówiąc, w miarę wzrostu samodzielności zadaniowej i decyzyjnej organów wykonawczych samorządu terytorialnego,

⁶ Zob. A. Skibiński, *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle ukształtowanego nadzoru – 15-lecie funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych*, Poznań 2007, s. 225–226.

⁷ Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 z późn. zm., dalej jako u.s.k.o.

⁸ Zob. szerzej na ten temat: K. Sieniawska, *15 lat dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego w sprawach samorządowych w Polsce*, [w:] J.P. Tarno (red.), *op. cit.*, s. 33–34.

⁹ Mowa tu o rozporządzeniach Prezesa Rady Ministrów z: dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie obszarów właściwości miejscowej samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz. U. Nr 198, poz. 1925); dnia 8 września 1999 r. w sprawie maksymalnej liczby etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz. U. Nr 74, poz. 828); dnia 18 maja 1999 r. w sprawie trybu prowadzenia konkursu na członków samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz. U. Nr 47, poz. 462); dnia 16 lutego 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego wobec członków samorządowego kolegium odwoławczego oraz wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia (Dz. U. Nr 14, poz. 125); dnia 8 września 2005 r. w sprawie szczegółowego trybu sprawowania nadzoru nad działalnością samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz. U. Nr 175, poz. 1463); dnia 1 lipca 2002 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej oraz szczegółowych zasad wynagradzania prezesa, wiceprezesa, pozostałych członków samorządowego kolegium odwoławczego i pracowników biura tego kolegium (Dz. U. Nr 109, poz. 960 z późn. zm.).

wzrasta (w konsekwencji rozwoju prawa) liczba spraw rozstrzyganych w zakresie obowiązkowych zadań własnych, czyli takich zadań publicznych, które służą dla dobra wspólnego (interesu publicznego) każdej z trzech utworzonych wspólnot, w ramach ustaw ustrojowych wykonywanych przez organy samorządu terytorialnego w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność¹⁰, dla których organem właściwym do kontroli instancyjnej jest samorządowe kolegium odwoławcze¹¹.

2.1. Zakres podmiotowy do wydawania decyzji w zakresie zadań własnych organów jednostek samorządu terytorialnego

W rozumieniu art. 5 § 2 pkt 6 Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r.¹² w związku z art. 39 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r.¹³, art. 38 ustawy o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r.¹⁴ oraz art. 46 ustawy o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r.¹⁵ decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje co do zasady organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, jeśli przepisy szczególne nie stanowią inaczej¹⁶. Wyjątkiem od reguły są inne organy, które na szczeblu gminnym dotyczą organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz organu gminnych jednostek organizacyjnych a także, z którymi rada gminy zawiera umowy, w tym z organizacjami pozarządowymi. Na szczeblu powiatowym natomiast będzie to zarząd powiatu, a na szczeblu wojewódzkim – zarząd województwa.

Inaczej mówiąc, wójt (burmistrz bądź prezydent miasta), starosta oraz marszałek województwa zgodnie z przepisami ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego posiadają domniemanie kompetencji do wydawania decyzji administracyjnej na podstawie art. 104 w zw. z art. 107 k.p.a., czyli w formie kwalifikowanego aktu administracyjnego rozstrzygającego sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończącego sprawę w danej instancji¹⁷.

W wypadku sytuacji, gdy kompetencja do indywidualnego załatwiania spraw w drodze decyzji została przeniesiona na zastępcę lub na pracownika urzędu pomocniczego gminy, powiatu i województwa będziemy mówić o dekoncentracji wewnętrznej,

¹⁰ Zob. J. Niczyporuk, *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2013, passim.

¹¹ Zob. również na ten temat J. Glumińska, *Decyzje o zwrocie dotacji powinno rozpatrywać sko tylko jak ma to skutecznie zrobić*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 3, s. 24.

¹² Dz. U. z 2013 r. poz. 267, dalej jako k.p.a.

¹³ Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm., dalej jako u.s.g.

¹⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm., dalej jako u.s.p.

¹⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm., dalej jako u.s.w.

¹⁶ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 6 stycznia 2009 r., II SA/Rz 272/08 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

¹⁷ Zob. postanowienie NSA w Warszawie z dnia 4 lutego, II GSK 711/08 (LEX nr 557037), teza 2, w którym za decyzję administracyjną uważa się też takie oświadczenie woli organu administracyjnego, które wywiera skutki prawne w sferze stosunku administracyjnoprawnego (ukształtowanie, zmiana lub wygaśnięcie tego stosunku) oraz wyrok NSA z 11 września z 2008 r., OSK 1326/07 (Lex Polonica nr 2254532).

która charakteryzuje się ścisłym zakresem podmiotowym i przedmiotowym¹⁸. Upoważnienie do przeniesienia kompetencji na inny organ natomiast przybiera formę uchwały organu stanowiąco-kontrolnego. Tego rodzaju rozwiązanie przysługuje radzie gminy oraz sejmikowi województwa¹⁹. Gminne i wojewódzkie jednostki organizacyjne, organ wykonawczy jednostki pomocniczej gminy (sołtys, który posiada możliwość wydawania pełnomocnictwa w tym zakresie) oraz organizacje pozarządowe wykonują zadania własne organu stanowiąco-kontrolnego i wobec tego nie odpowiadają za wadliwość swoich decyzji, bo od tej decyzji wydanej przez organ upoważniony na podstawie uchwały rady gminy, sejmiku województwa służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej, np. art. 50 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych²⁰ stanowi, że to wojewoda, a nie samorządowe kolegium odwoławcze jest organem odwoławczym od orzeczeń administracyjnych wydanych przez organy gminy na podstawie ustawy.

W razie braku wskazania organu przejmującego kompetencje należy stosować ogólną zasadę właściwości organów monokratycznych samorządu wynikających z ustaw samorządowych. Wyjątki wskazane wyżej nie stanowią większego problemu w przypadku wątpliwości co do przedmiotowego i podmiotowego zakresu upoważnień. Problem pojawia się przy zawieraniu porozumień, które według litery prawa samorządowego muszą wyraźnie wskazywać organ, który uzyska właściwość do wydawania decyzji, a także wskazywać termin, na jaki zostało zawarte, a w razie jego braku przyjmuje się termin zawarcia na czas nieokreślony²¹.

Specyfika ustaw samorządowych wskazuje, że organy wykonawcze samorządu, które na mocy art. 39 u.s.g., art. 38 u.s.p. oraz art. 46 u.s.w. uzyskały domniemanie do wydawania decyzji w sprawach indywidualnych co do swej istoty z zakresu administracji publicznej, mogą zawierać również porozumienia między sobą, czyli np. między wójtem a drugim wójtem na obszarze jednej lub kilku gmin. Brak natomiast ograniczeń w zawieraniu porozumień komunalnych między gminami pozwala na ich zawieranie na obszarze dwóch lub więcej województw, co wydaje się potwierdzać art. 74 ust. 2 u.s.g., gdzie rady zainteresowanych gmin tworzą w drodze uchwały związki międzygminne do realizacji porozumień komunalnych.

Istnieje też możliwość przeniesienia zadań i kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie zadań własnych z powiatu do gminy na zasadach pełnej dobrowolności np. art. 6a ust. 4 ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne²² w związku z art. 4 ust. 5 u.s.p. stanowi, że starosta na wniosek gminy powierza

¹⁸ Zob. J. Supernat, *Dekoncentracja wewnętrzna w administracji publicznej*, [w:] A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Lublin 2006, s. 299.

¹⁹ Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 27 maja 2009 r., nr NK.III-KN-0911-1-54/R/09, (Dz. Urz. Woj. Opols. z 2009 r. Nr 39, poz. 723).

²⁰ Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 z późn. zm.

²¹ Zob. Cz. Martysz, *Problematyka przenoszenia kompetencji do podejmowania decyzji administracyjnych*, [w:] Cz. Martysz, A. Matan, *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze, Kraków 2005, passim.

²² Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.

wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), w drodze porozumienia, prowadzenie spraw należących do zakresu jego zadań i kompetencji, w tym wydawanie decyzji administracyjnych, po spełnieniu warunków organizacyjnych, kadrowych i technicznych, jakie powinny zostać spełnione przez gminy wnioskujące o przejęcie określonych w ustawie zadań i kompetencji, mając na uwadze konieczność zapewnienia przez gminę prawidłowego poziomu merytorycznego i technicznego wykonywania pełnego zakresu zadań, w którym właściwy organ powiatu na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy przekazuje jej zadania z zakresu swojej właściwości na warunkach ustalonych w porozumieniu.

Należy pamiętać, że organy stanowiąco-kontrolne mają szeroką gamę podmiotów, z którymi mogą współpracować na podstawie porozumień w celu wykonania swych zadań własnych, ale też ich wybór może mieć charakter fakultatywny oraz obligatoryjny. Na przykład gminy tworząc (fakultatywnie) jednostki pomocnicze, mogą im przekazać w drodze odrębnej uchwały regulującej statut tej jednostki upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych – organem tym będzie sołtys bądź w zależności od uregulowań statutu kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych i zakładów budżetowych²³– albo na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. wydają stosowne upoważnienie w zakresie wydawania decyzji w sprawach indywidualnych organizacji pozarządowej. Natomiast obligatoryjnie rada danej gminy na podstawie szczególnych przepisów np. art. 110 ust. 7²⁴ ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²⁵, który stanowi *lex specialis* do art. 39 ust. 1 u.s.g., udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy.

Jeżeli chodzi o podmioty prawa prywatnego ma to związek głównie z prywatyzacją zadań publicznych przez powierzenie ich organizacjom społecznym, fundacjom i związkom wyznaniowym szczególnych upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych²⁶, np. art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych²⁷ na wniosek zarządzającego, rada gminy właściwej ze względu na położenie strefy może upoważnić zarządzającego do wydawania decyzji w sprawach ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczących terenów położonych w strefie.

²³ Zob. więcej na ten temat: L. Klat-Wertelecka, *Sytuacja prawna jednostek pomocniczych gminy*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1996, nr 1900, s. 29–33.

²⁴ 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.

²⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 182 z późn. zm.

²⁶ Zob. więcej na ten temat: S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994; L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000.

²⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 274 z późn. zm.

2.2. Zakres przedmiotowy zadań własnych wykonywanych w formie decyzji przez organy wykonawcze samorządu terytorialnego

Podmioty odpowiedzialne za wydawanie decyzji w obszarze zadań własnych w myśl przepisów prawa o ustroju samorządu terytorialnego dotyczą co do zasady organów wykonawczych samorządu terytorialnego w trójstopniowym podziale terytorialnym państwa – czyli na szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Prawidłowym organem w myśl art. 39 u.s.g. jest wójt (burmistrz bądź prezydent miasta), ewentualnie sołtys oraz jednostki organizacyjne: samorządy terytorialnego dla jednostek pomocniczych gminy; z kolei na szczeblu powiatowym zgodnie z art. 38 u.s.p. będzie to starosta, a na szczeblu wojewódzkim marszałek województwa, w myśl art. 46 u.s.w.

Wójt (burmistrz bądź prezydent miasta), starosta oraz marszałek województwa może zreformować swoją decyzję aż do momentu jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym lub Biuletynie Informacji Publicznej w myśl treści art. 110 k.p.a., choć istnieją wyjątki uregulowane w ustawie k.p.a. w: art. 154 i 155 k.p.a. o uchyleniu lub zmianie decyzji, art. 162 § 2 k.p.a. o uchyleniu decyzji ze względu na niedopełnienie czynności przez stronę w wyznaczonym terminie, art. 163 k.p.a. o uchyleniu lub zmianie decyzji na podstawie przepisów szczególnych, np. art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach²⁸ określa sytuacje, gdzie w przypadku, gdy posiadacz odpadów mimo wezwania nadal narusza przepisy ustawy lub działa niezgodnie z wydanym zezwoleniem, właściwy organ cofa to zezwolenie, w drodze decyzji, bez odszkodowania oraz art. 132 k.p.a., w którym organ odwoławczy może wydać nową decyzję uchylającą lub zmieniającą zaskarżoną decyzję, jeżeli odwołanie wniosły wszystkie strony.

Zakres przedmiotowy decyzji administracyjnych w obszarze zadań własnych będzie przedstawiał się w zależności od zamysłu racjonalnego ustawodawcy, biorąc za podstawę ustawy samorządowe i ich rozwinięcie w materialnym prawie administracyjnym. Innymi słowy, biorąc pod uwagę katalogi zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, można dokonać klasyfikacji ze względu na podmiot znajdujący się na konkretnym szczeblu samorządowym w strukturze administracji samorządowej. Będzie to podział, który za kryterium weźmie organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego tj. hierarchicznie począwszy od wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę, zarząd powiatu, zarząd województwa a skończywszy na marszałku województwa. Przedstawię ich zakres począwszy od gminny, powiatu, a skończywszy na województwie.

2.2.1. Przykłady decyzji administracyjnych wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie zadań własnych gminny

W związku z tym na podstawie art. 7 ust. 2 u.s.g. to ustawy określają zadania własne (w tym przypadku o charakterze obligatoryjnym), wobec tego wymienię zakres

²⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 21.

przedmiotowy zadań własnych, aby pokazać zakres pracy kontroli instancyjnej samorządowych kolegiów odwoławczych.

Najważniejsze zadania własne ciążące na gminach zostały zawarte w:

- 1) art. 17 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, które są wykonywane m.in.:
 - a) na podstawie art. 110 ust. 7, w której 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 (jeden z przykładów dekoncentracji wewnętrznej);
- 2) art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej²⁹, które są wykonywane m.in.:
 - a) na podstawie art. 21b ust. 2, w której na wniosek jednostki samorządu terytorialnego organ administracji rządowej lub właściwa jednostka samorządu terytorialnego, w drodze decyzji administracyjnej, może zwolnić jednostkę samorządu terytorialnego od obowiązku zwrócenia właściwemu organowi administracji rządowej lub właściwej jednostce samorządu terytorialnego mienia otrzymanego od przekazywanej instytucji kultury w części lub w całości; zwolnienie nie dotyczy obiektów wpisanych do rejestru,
 - b) na podstawie art. 35, w której organ gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję o zakazie odbycia imprezy artystycznej lub rozrywkowej, jeżeli zagraża ona życiu lub zdrowiu ludzi, moralności publicznej albo mieniu w znacznych rozmiarach lub nie zostały spełnione wymagania;
- 3) art. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³⁰, które są wykonywane m.in.:
 - a) na podstawie art. 6 ust. 7 pkt 1-4, w której wójt, burmistrz, prezydent miasta wydaje z urzędu decyzję, w której ustala:
 - obowiązek uiszczania opłat za odbieranie odpadów komunalnych lub opróżnianie zbiorników bezodpływowych,
 - wysokość opłat wyliczonych z zastosowaniem stawek,
 - terminy uiszczania opłat,
 - sposób i terminy udostępniania pojemników lub zbiorników w celu ich opróżnienia,
 - b) na podstawie art. 6o w razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę uzasadnione szacunki, w tym średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze,

²⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 406 z późn. zm.

³⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 391 z późn. zm.

- c) na podstawie art. 6p w razie stwierdzenia, że właściciel nieruchomości nie uiścił opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uiścił ją w wysokości niższej od należnej, wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- d) na podstawie art. 7 ust. 6 zezwolenia na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie:
- opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych,
 - ochrony przed bezdomnymi zwierzętami,
 - prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części – udziela, w drodze decyzji administracyjnej, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług;
- 4) art. 14a ust. 3, art. 14a ust. 4, art. 17 ust. 3a, art. 104 ust. 1 i art. 105 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³¹, które są wykonywane m.in.:
- a) na podstawie art. 70b ust.6, w której dofinansowanie przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce zamieszkania młodocianego pracownika, w drodze decyzji, po stwierdzeniu spełnienia warunków;
- 5) art. 28 ust. 2, art. 46 ust. 7 ustawy z dnia 29 lipca 2008 r. o przeciwdziałaniu narkomanii³², które są wykonywane m.in.:
- a) na podstawie art. 47 ust. 1 zezwolenie na uprawę maku lub konopi włóknistych wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce położenia uprawy.
- 6) art. 17 ust. 7, art. 25 ust. 1, art. 60 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej³³, które są wykonywane m.in.:
- a) na podstawie art. 39a ust. 2, w której decyzję wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) doręcza się osobie podlegającej obowiązkowi odbycia zasadniczej służby wojskowej i wojskowemu komendantowi uzupełnień na piśmie wraz z uzasadnieniem,
- b) na podstawie art. 127 ust. 1a, w której wójt lub burmistrz (prezydent miasta), w drodze decyzji administracyjnej, uznaje osobę, której doręczono kartę powołania do odbycia zasadniczej służby wojskowej, oraz żołnierza odbywającego tę służbę, na jego udokumentowany wniosek za żołnierza samotnego,
- c) na podstawie art. 131 ust. 5a, w której decyzję administracyjną o pokrywaniu należności i opłat żołnierzom uznanym za posiadających na wyłącznym utrzy-

³¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

³² Dz. U. z 2012 r. poz. 124 z późn. zm.

³³ Dz. U. z 2012 r. poz. 461 z późn. zm.

- maniu członków rodziny i żołnierzom uznanym za samotnych, w okresie odbywania przez nich czynnej służby wojskowej, z wyjątkiem okresowej służby wojskowej, na ich udokumentowany wniosek, wydaje wójt lub burmistrz (prezydent miasta), właściwy dla miejsca położenia lokalu mieszkalnego albo domu mieszkalnego żołnierza,
- d) na podstawie art. 202 ust. 1, w której wójt lub burmistrz (prezydent miasta) nakłada, w drodze decyzji administracyjnej, obowiązek świadczeń osobistych na wniosek wojskowego komendanta uzupełnień, kierownika jednostki organizacyjnej stanowiącej bazę formowania specjalnie tworzonej jednostki zmilitaryzowanej, kierownika jednostki organizacyjnej wykonującej zadania na potrzeby obrony państwa, albo właściwego organu obrony cywilnej;
- 7) art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 7 pkt 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości³⁴, które są wykonywane m.in.:
- a) na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2, w której decyzję o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości wydaje wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu albo zarząd województwa – odpowiednio w przypadku nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego;
- 8) art. 5 ust. 3, art. 7 ust. 2, art. 7 ust. 4, art. 22c, art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych³⁵, w której to:
- a) na podstawie art. 15 ust. 5 w razie wystąpienia z winy właściciela innych form degradacji gruntów, w tym również spowodowanej nieprzestrzeganiem przepisów o ochronie roślin uprawnych przed chorobami, szkodnikami i chwastami, wójt, w drodze decyzji, nakazuje właścicielowi gruntów wykonanie w określonym terminie odpowiednich zabiegów,
- b) na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 3, w której starosta wydaje decyzję administracyjną w sprawach rekultywacji i zagospodarowania po zasięgnięciu opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta);
- 9) art. 3 ust. 3 pkt 2, art. 7b ust. 1 pkt 6, art. 7d, art. 18 pkt 3, art. 22, art. 24 ust. 3, art. 24 ust. 5, art. 25 ust. 2, art. 27 ust. 2 pkt 2, art. 28, art. 40 ust. 3 pkt 3, art. 41 ust. 5 pkt 3 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, które są wykonywane m.in.:
- a) na podstawie art. 33 ust. 1, w której wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję o rozgraniczeniu nieruchomości, jeżeli zainteresowani właściciele nieruchomości nie zawarli ugody, a ustalenie przebiegu granicy nastąpiło na podstawie zebranych dowodów lub zgodnego oświadczenia stron;

³⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 83 z późn. zm.

³⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.

- 10) ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁶, które są wykonywane m.in.:
 - a) na podstawie art. 96 ust. 1, w której podziału nieruchomości dokonuje się na podstawie decyzji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta zatwierdzającej podział,
 - b) na podstawie art. 107 ust. 4, w której opłatę adiacencką ustala wójt, burmistrz albo prezydent miasta, w drodze decyzji, zgodnie z ugodą lub uchwałą o scaleniu i podziale nieruchomości, o których mowa w ust. 3. W razie ustanowienia na nieruchomości ograniczonych praw rzeczowych decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej stanowi podstawę wpisu do księgi wieczystej,
 - c) na podstawie art. 145 ust. 1, w której wójt, burmistrz albo prezydent miasta może, w drodze decyzji, ustalić opłatę adiacencką każdorazowo po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi;
- 11) art. 64 ust. 3, art. 90, art. 91 pkt 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³⁷, które są wykonywane m.in.:
 - a) na podstawie art. 66 ust. 2, w której wójt, burmistrz albo prezydent miasta przed wydaniem decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w sąsiedztwie ogrodu botanicznego lub zoologicznego informuje o planowanej inwestycji zarządzającego ogrodem, który w terminie 30 dni może zgłosić zastrzeżenia i wnioski,
 - b) na podstawie art. 88 ust. 8, w której wójt, burmistrz albo prezydent miasta podejmuje decyzje administracyjną w sprawach kar pieniężnych w razie stwierdzenia braku żywotności drzewa lub krzewu albo nieodtworzenia korony drzewa karę uiszcza się w pełnej wysokości, chyba że drzewa lub krzewy nie zachowały żywotności z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości;
- 12) art. 5 ust. 3, art. 7 ust. 2, art. 7 ust. 4, art. 22c, art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w której to:
 - a) na podstawie art. 15 ust. 5 w razie wystąpienia z winy właściciela innych form degradacji gruntów, w tym również spowodowanej nieprzestrzeganiem przepisów o ochronie roślin uprawnych przed chorobami, szkodnikami i chwastami, wójt, w drodze decyzji, nakazuje właścicielowi gruntów wykonanie w określonym terminie odpowiednich zabiegów,
 - b) na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 3, w której starosta wydaje decyzję administracyjną w sprawach rekultywacji i zagospodarowania po zasięgnięciu opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta);

³⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.

³⁷ Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.

- 13) art. 3 ust. 3, rozdział 3 ustawy z dnia 27 marca 2007 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁸, które są wykonywane m.in.:
- a) na podstawie art. 37 ust. 6, w której wójt, burmistrz albo prezydent miasta ustala opłatę, w drodze decyzji, bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego,
 - b) na podstawie art. 37 ust. 7, w której właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, przed jej zbyciem może żądać od wójta, burmistrza albo prezydenta miasta ustalenia, w drodze decyzji, wysokości opłaty,
 - c) na podstawie art. 59 ust. 3, w której w przypadku zmiany zagospodarowania terenu, bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości:
 - wstrzymanie użytkowania terenu, wyznaczając termin, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o ustalenie warunków zabudowy, albo
 - przywrócenie poprzedniego sposobu zagospodarowania,
 - d) na podstawie art. 60 ust. 1, w której decyzję o warunkach zabudowy wydaje, (z zastrzeżeniem, że decyzje o warunkach zabudowy na terenach zamkniętych wydaje wojewoda), wójt, burmistrz albo prezydent miasta po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia oraz wojewódzkim inspektorem zabytków, i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi, np. art. 87 ust. 5³⁹ ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze⁴⁰;
- 14) ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁴¹, które są wykonywane m.in.:
- a) na podstawie art. 363, w której wójt, burmistrz lub prezydent miasta może, w drodze decyzji, nakazać osobie fizycznej, której działalność negatywnie oddziałuje na środowisko, wykonanie w określonym czasie czynności zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko,
 - b) na podstawie art. 368 ust. 2, w której wójt, burmistrz lub prezydent miasta może, w drodze decyzji, wstrzymać użytkowanie instalacji lub urządzenia, jeżeli osoba fizyczna nie dostosowała się do wymagań decyzji.

³⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.

³⁹ Prezes Urzędu uzgadnia decyzje o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczące obiektów na lotniskach i w ich otoczeniu. Przepis ten dotyczy w szczególności obszarów ograniczeń zabudowy, a także terenów przeznaczonych pod budowę lotniska lub jego rozbudowę w miejscowych planach zagospodarowania terenu.

⁴⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 933 z późn. zm.

⁴¹ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.

2.2.2. Przykłady decyzji administracyjnych starosty w zakresie zadań własnych powiatu

W następnej kolejności zadania własne ciążące na powiatach w związku z art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym zostały zawarte w:

- 1) ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r.- Prawo o ruchu drogowym⁴², które są wykonywane m.in.:
 - a) na podstawie art. 66a ust. 2, w której starosta właściwy w sprawach rejestracji pojazdu wydaje decyzję o nadaniu cech identyfikacyjnych pojazdu,
 - b) na podstawie art. 83b ust. 2 pkt 3, w której starosta w ramach nadzoru nad stacjami kontroli pojazdów wydaje decyzję o zakazie prowadzenia przez przedsiębiorcę stacji kontroli pojazdów, skreślając przedsiębiorcę z rejestru działalności regulowanej, jeżeli przedsiębiorca popełnił któryś z opisanych w nim czynów zabronionych,
 - c) na podstawie art. 140 ust. 1 pkt 3, w której decyzję o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdem silnikowym wydaje starosta w razie przekroczenia, w okresie 1 roku od dnia wydania po raz pierwszy prawa jazdy, liczby 20 punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego; decyzja o cofnięciu uprawnienia wydawana jest na wniosek komendanta wojewódzkiego Policji oraz w razie niepoddania się sprawdzeniu kwalifikacji w trybie określonym w niniejszej ustawie;
- 2) art. 17 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, które są wykonywane m.in.:
 - a) na podstawie art. 107 ust. 5b pkt 13, w której starosta w sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osoby lub rodziny wydaje decyzję administracyjną o uznaniu lub odmowie uznania za osobę bezrobotną, utracie statusu osoby bezrobotnej, o przyznaniu, odmowie przyznania, wstrzymaniu, wznowieniu wypłaty oraz utracie lub pozbawieniu prawa do zasiłku dla bezrobotnych, świadczenia szkoleniowego, stypendium, dodatku aktywizacyjnego albo oświadczenia o pozostawaniu w ewidencji bezrobotnych lub poszukujących pracy;
- 3) art. 9 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, które są wykonywane m.in.:
 - a) na podstawie art. 21b ust. 2, w której na wniosek jednostki samorządu terytorialnego organ administracji rządowej lub właściwa jednostka samorządu terytorialnego, w drodze decyzji administracyjnej, może zwolnić jednostkę samorządu terytorialnego od obowiązku zwrócenia właściwemu organowi administracji rządowej lub właściwej jednostce samorządu terytorialnego mienia otrzymanego od przekazywanej instytucji kultury w części lub w całości; zwolnienie nie dotyczy obiektów wpisanych do rejestru;

⁴² Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.

- 4) art. 14a ust. 3, art. 14a ust. 4, art. 17 ust. 3a, art. 104 ust. 1 i art. 105 ustawy o systemie oświaty, które są wykonywane m.in.:
 - a) na podstawie art. 88 w zw. z art. 3 pkt 5, gdzie uprawnienia szkoły publicznej mogą zostać cofnięte przez jednostkę samorządu terytorialnego, który ją nadał w zw. z art. 5 ust. 2 pkt 1, jeżeli w trybie nadzoru pedagogicznego zostanie stwierdzone niespełnienie określonych warunków. Cofnięcie uprawnień następuje w drodze decyzji administracyjnej i w przypadku szkoły podstawowej lub gimnazjum jest równoznaczne z ich likwidacją z końcem roku szkolnego, w którym decyzja stała się ostateczna;
- 5) art. 5, art. 9 ust. 2, art. 10 ust. 1 pkt 2, art. 14 ust. 5, art. 14a ust. 3, art. 19 ust. 3, art. 21 ust. 1 pkt 2, art. 21 ust. 2, art. 22 ust. 5, art. 23 ust. 4, art. 24, art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁴³, które są wykonywane m.in.:
 - a) na podstawie art. 5 ust. 3, w której starosta może, w drodze porozumienia, powierzyć prowadzenie w jego imieniu spraw z zakresu nadzoru, w tym wydawanie decyzji administracyjnych w pierwszej instancji, nadleśniczemu Lasów Państwowych, zwanemu dalej „nadleśniczym”;
 - b) na podstawie art. 9 ust. 2 w drodze decyzji administracyjnej, w której starosta określa zadania właścicieli lasów w przypadku niewykonania obowiązków związanych z kształtowaniem równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów,
 - c) na podstawie art. 36 ust. 2, w której starosta wydaje decyzje administracyjne w sprawie przekazania w zarząd Lasów Państwowych (nadleśnictw) stanowiące własność Skarbu Państwa grunty przeznaczone do zalesienia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,
 - d) na podstawie art. 38a ust. 2, w której ustanowienie trwałego zarządu stwierdza starosta w drodze decyzji administracyjnej;
- 6) art. 3 ust. 3 pkt 2, art. 7b ust. 1 pkt 6, art. 7d, art. 18 pkt 3, art. 22, art. 24 ust. 3, art. 24 ust. 5, art. 25 ust. 2, art. 27 ust. 2 pkt 2, art. 28, art. 40 ust. 3 pkt 3, art. 41 ust. 5 pkt 3 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, które są wykonywane m.in.:
 - a) na podstawie art. 6a ust. 4, w której starosta na wniosek gminy powierza wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), w drodze porozumienia, prowadzenie spraw należących do zakresu jego zadań i kompetencji, w tym wydawanie decyzji administracyjnych, po spełnieniu warunków organizacyjnych, kadrowych i technicznych, jakie powinny zostać spełnione przez gminy wnioskujące o przejęcie określonych w ustawie zadań i kompetencji, mając na uwadze konieczność zapewnienia przez gminę prawidłowego poziomu merytorycznego i technicznego wykonywania pełnego zakresu zadań,

⁴³ Dz. U. Nr 12, poz. 59 z późn. zm.

- b) na podstawie art. 24a ust. 10, w której o uwzględnieniu lub odrzuceniu zarzutów w sprawie czyjegoś interesu prawnego dotyczą dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków ujawnione w operacie opisowo-kartograficznym – starosta rozstrzyga w drodze decyzji administracyjnej;
- 7) art. 4 ust. 4, art. 27 ust. 1, art. 31, art. 35 ust. 5, art. 35 ust. 5, art. 35 ust. 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie⁴⁴, które są wykonywane m.in.:
 - a) na podstawie art. 4 ust. 4, w której uczniowski klub sportowy podlega wpisowi do ewidencji prowadzonej przez starostę właściwego ze względu na siedzibę klubu. Wpisu do ewidencji dokonuje się na podstawie wniosku. Wpis i odmowa wpisu do ewidencji następują w drodze decyzji;
- 8) ustawie z dnia 20 kwietnia 2007 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴⁵, które są wykonywane m.in.:
 - a) na podstawie art. 9 ust. 7, w której starosta może, w formie pisemnej, upoważnić dyrektora powiatowego urzędu pracy 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 o postępowaniu administracyjnym,
 - b) na podstawie art. 55 ust. 2, w której starosta może podjąć decyzję o kontynuacji wypłacania stypendium do ukończenia nauki zgodnie z programem nauczania,
 - c) na podstawie art. 62 ust. 3, w której pokrycie składek, które polega na przekazaniu z Funduszu Pracy na odpowiednie fundusze ubezpieczenia społecznego rolników, wydaje na wniosek rolnika obowiązującego do zapłacenia składek, kwot należności z tytułu poszczególnych rat kwartalnych, właściwy starosta,
 - d) na podstawie art. 109 ust. 9, w której decyzję w sprawie wyboru form aktywizacji zawodowej bezrobotnych i innych uprawnionych osób, w ramach łącznej kwoty ustalonej dla powiatu na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, podejmuje starosta, po zasięgnięciu opinii powiatowej rady zatrudnienia;
- 9) art. 12 ust. 1, art. 50 ust. 3, art. 50 ust. 4 pkt 2, art. 81 ust. 1, art. 87, art. 103, art. 105 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁴⁶, które są wykonywane m.in.:
 - a) na podstawie art. 50 ust. 3 w przypadku wystąpienia zagrożenia dla zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, polegającego na możliwości jego zniszczenia lub uszkodzenia, starosta, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, może wydać decyzję o zabezpieczeniu tego zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia;

⁴⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 127, poz. 857 z późn. zm.

⁴⁵ Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.

⁴⁶ Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1569 z późn. zm.

- 10) art. 18 ust. 3, art. 58 ust. 2, art. 67 ust. 1, art. 69 ust. 1, art. 70–72, art. 77 ust. 2, art. 80, art. 84 ust. 7, art. 85 ust. 3, art. 85 ust. 8, art. 86 ust. 4, art. 86 ust. 5, art. 87 ust. 3, art. 88, art. 96 ust. 3, art. 97 ust. 2, art. 99 ust. 5, art. 103 ust. 6, art. 128 ust. 6 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami⁴⁷, które są wykonywane m.in.:
- a) na podstawie art. 33 ust. 2 pkt 1, w której ewidencję instruktorów prowadzi starosta właściwy ze względu na miejsce ich zamieszkania, który wpisuje do ewidencji, w drodze decyzji administracyjnej, za opłatą oraz po uiszczeniu opłaty ewidencyjnej, osobę spełniającą szczególne wymagania,
 - b) na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 4, w której starosta wydaje decyzję o zakazie prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców,
 - c) na podstawie art. 45 ust. 1, w której starosta wydaje decyzję administracyjną o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców, skreślając przedsiębiorcę z rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców,
 - d) na podstawie art. 47 ust. 5 pkt 4, w której starosta wydaje decyzję o zakazie prowadzenia szkolenia osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania tramwajem,
 - e) na podstawie art. 102 ust. 1, w której starosta wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem, w przypadkach określonych w przepisach niniejszej ustawy,
 - f) na podstawie art. 103 ust. 3, w której starosta wydaje decyzję administracyjną o przywróceniu uprawnień do kierowania pojazdami po ustaniu przyczyn, które spowodowały jego cofnięcie, oraz po uiszczeniu opłaty ewidencyjnej,
 - g) na podstawie art. 109 ust. 4, w której starosta rozszerza zakres zezwolenia na kierowanie pojazdem uprzywilejowanym, w drodze decyzji, za opłatą oraz po uiszczeniu opłaty ewidencyjnej, odpowiednio do przedstawionego zaświadczenia o ukończeniu kursu uzupełniającego dla kierujących pojazdami uprzywilejowanymi,
 - h) na podstawie art. 128 ust. 4, w której starosta wydaje decyzję administracyjną o zakazie prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców przez przedsiębiorcę;
- 11) art. 9 ust. 2, art. 15 ust. 5, art. 15 ust. 6, art. 34a ust. 2, art. 35, art. 37, art. 88n ust. 7, art. 107 ust. 6, art. 107 ust. 7, art. 165–184 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne⁴⁸, które są wykonywane m.in.:
- a) na podstawie art. 88n ust. 7, w której starosta może, w drodze decyzji, nakazać usunięcie drzew lub krzewów z wałów przeciwpowodziowych oraz tere-

⁴⁷ Dz. U. Nr 30, poz. 151 z późn. zm.

⁴⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 145 z późn. zm.

- nów, położonych w odległości mniejszej niż 3 m od stopy wału po stronie odpowietrznej;
- b) na podstawie art. 181 ust. 2, w której spółka wodna może być rozwiązana przez starostę, w drodze decyzji administracyjnej;
- 12) art. 7, art. 8 ust. 3e, art. 17 ust. 2, art. 18 ust. 3 pkt 3, art. 27 ust. 2, art. 44 ust. 2, art. 48 pkt 2, art. 50 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 października 1995 r. – Prawo łowieckie⁴⁹, które są wykonywane m.in.:
- a) na podstawie art. 10 ust. 7 wydania zezwolenia oraz cofnięcia zezwolenia o hodowanie lub utrzymywanie chartów rasowych lub ich mieszańców podejmowane są w formie decyzji administracyjnej starosty właściwego ze względu na miejsce prowadzenia ich hodowli lub utrzymywania, wydawanego na wniosek osoby zamierzającej prowadzić taką hodowlę lub utrzymywać takiego psa,
 - b) na podstawie art. 45 ust. 3 w przypadku szczególnego zagrożenia w prawidłowym funkcjonowaniu obiektów produkcyjnych i użyteczności publicznej przez zwierzynę, starosta w porozumieniu z Polskim Związkiem Łowieckim może wydać decyzję o odłowie lub odstrzale redukcyjnym zwierzyny;
- 13) art. 9 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków⁵⁰, które są wykonywane m.in.:
- a) na podstawie art. 9 ust. 3 pkt 2, w której plany gospodarowania odpadami oraz pozostałościami ładunkowymi ze statków podlegają zatwierdzeniu, w trybie decyzji administracyjnej wydanej przez starostę – dla innych portów i przystani morskich, po jej uprzednim uzgodnieniu, w trybie decyzji administracyjnej, z dyrektorem właściwego urzędu morskiego.

2.2.3. Przykłady decyzji administracyjnych marszałka województwa w zakresie zadań własnych województwa

Zadania własne ciążące na województwach, w związku z art. 6 ust.1 pkt 1 ustawy o samorządzie województwa zostały zawarte w:

- 1) art. 9 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, które są wykonywane m.in.:
 - a) na podstawie art. 21b ust. 2, w której na wniosek jednostki samorządu terytorialnego organ administracji rządowej lub właściwa jednostka samorządu terytorialnego, w drodze decyzji administracyjnej, może zwolnić jednostkę samorządu terytorialnego od obowiązku zwrócenia właściwemu organowi administracji rządowej lub właściwej jednostce samorządu terytorialnego mienia otrzymanego od przekazywanej instytucji kultury w części lub w całości; zwolnienie nie dotyczy obiektów wpisanych do rejestru;

⁴⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 z późn. zm.

⁵⁰ Dz. U. z 2002 r. Nr 166, poz. 1361 z późn. zm.

- 2) art. 17 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, które są wykonywane m.in.:
 - a) na podstawie art. 113 ust. 4, w której marszałek województwa może udzielić upoważnienia dyrektorowi regionalnego ośrodka polityki społecznej lub na jego wniosek, innym pracownikom tego ośrodka do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości samorządu województwa;
- 3) art. 14a ust. 3, art. 14a ust. 4, art. 17 ust. 3a, art. 104 ust. 1 i art. 105 ustawy o systemie oświaty, które są wykonywane m.in.:
 - a) na podstawie art. 88 w związku z art. 3 pkt 5 uprawnienia szkoły publicznej mogą zostać cofnięte przez jednostkę samorządu terytorialnego, który ją nadała w związku z art. 5 ust. 2 pkt 1, jeżeli w trybie nadzoru pedagogicznego zostanie stwierdzone niespełnienie określonych warunków. Cofnięcie uprawnień następuje w drodze decyzji administracyjnej i w przypadku szkoły podstawowej lub gimnazjum jest równoznaczne z ich likwidacją z końcem roku szkolnego, w którym decyzja stała się ostateczna;
- 4) art. 9 ust. 2, art. 15 ust. 5, art. 15 ust. 6, art. 34a ust. 2, art. 35, art. 37, art. 88n ust. 7, art. 107 ust. 6, art. 107 ust. 7, art. 165–184 ustawy – Prawo wodne, które są wykonywane m.in.:
 - a) na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 2, w której linię brzegu ustala, w drodze decyzji, na wniosek mającego interes prawny lub faktyczny właściwy marszałek województwa – dla wód granicznych oraz śródlądowych dróg wodnych,
 - b) na podstawie art. 74b ust. 4, w której marszałek województwa ustala dla każdego zainteresowanego właściciela gruntów, w drodze decyzji, wysokość opłaty melioracyjnej albo opłaty inwestycyjnej, proporcjonalną do powierzchni gruntów, na które korzystny wpływ wywierają urządzenia melioracji wodnych szczełowych;
- 5) art. 7 ust. 5, art. 17a, art. 18, art. 20 ust. 2, art. 24 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym⁵¹, które są wykonywane m.in.:
 - a) na podstawie art. 6 ust. 3, w której marszałek województwa w wyjątkowo uzasadnionych przypadkach, a zwłaszcza w razie zanieczyszczenia wód uniemożliwiającego chów lub hodowlę ryb albo masowego wystąpienia chorób ryb, może, w drodze decyzji administracyjnej wydanej po zasięgnięciu opinii właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, zwolnić od obowiązku lub uznać zbiornik wodny za nieprzydatny do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej na czas określony,
 - b) na podstawie art. 15 ust. 2b, w której obręb hodowlany ustanawia marszałek województwa, w drodze decyzji administracyjnej, na wniosek uprawnionego do rybactwa, który prowadzi działalność w zakresie chowu i hodowli zwierząt akwakultury oraz rozrodu ryb, w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt,

⁵¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1471 z późn. zm.

- c) na podstawie art. 17 ust. 3 pkt 1 lit. a-b, w której w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w celu ochrony ryb i zapewnienia rybom możliwości odbycia tarła, marszałek województwa może, w drodze decyzji administracyjnej, zobowiązać użytkownika wód do umożliwienia swobodnego przepływu ryb, jeżeli przepływ taki nie jest możliwy z przyczyn zależnych od tego użytkownika, bądź uprawnionego do rybactwa w obwodzie rybackim do zawieszenia połowu ryb niektórych gatunków, z użyciem wybranych rybackich narzędzi i urządzeń połowowych – w określonych wodach i na czas niezbędny do zapewnienia rybom ochrony i możliwości odbycia tarła;
- 6) w ustawie – Prawo ochrony środowiska, które są wykonywane m.in.:
 - a) na podstawie art. 95 ust. 1, w której na obszarze, na którym istnieje przekroczenie dopuszczalnego poziomu substancji w powietrzu, w odniesieniu do zakładów, gdzie jest eksploatowana instalacja kwalifikowana jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, marszałek województwa może, w drodze decyzji, nałożyć na podmiot korzystający ze środowiska, który prowadzi działalność powodującą wprowadzanie substancji do powietrza, obowiązek prowadzenia pomiarów poziomów tej substancji w powietrzu,
 - b) na podstawie art. 44 ust. 1, w której marszałek województwa w przypadku stwierdzenia, że nie został zrealizowany określony etap programu dostosowawczego, nakłada, w drodze decyzji, obowiązek zapłaty sankcji pieniężnej ustalonej w programie dostosowawczym na rzecz budżetu gminy właściwej ze względu na miejsce, w którym znajduje się instalacja objęta programem dostosowawczym;
- 7) art. 9 ust. 3 pkt 2 ustawy o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków, które są wykonywane m.in.:
 - a) na podstawie art. 9 ust. 3 pkt 1, w której plany gospodarowania odpadami oraz pozostałościami ładunkowymi ze statków podlegają zatwierdzeniu, w trybie decyzji administracyjnej wydanej przez marszałka województwa – dla portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, po jej uprzednim uzgodnieniu, w trybie decyzji administracyjnej, z dyrektorem właściwego urzędu morskiego;
- 8) art. 22 ust. 2, art. 39 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁵², które są wykonywane m.in.:
 - a) na podstawie art. 9 ust. 2, gdzie obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości do 18% alkoholu może być prowadzony tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez marszałka województwa;

⁵² Dz. U. z 2012 r. poz. 1356 z późn. zm.

- 9) art. 18 ust. 3, art. 58 ust. 2, art. 67 ust. 1, art. 69 ust. 1, art. 70–72, art. 77 ust. 2, art. 80, art. 84 ust. 7, art. 85 ust. 3, art. 85 ust. 8, art. 86 ust. 4, art. 86 ust. 5, art. 87 ust. 3, art. 88, art. 96 ust. 3, art. 97 ust. 2, art. 99 ust. 5, art. 103 ust. 6, art. 128 ust. 6 ustawy o kierujących pojazdami, które są wykonywane m.in.:
- a) na podstawie art. 71 ust. 3, w której marszałek województwa wydaje decyzję administracyjną w sprawie skreślenia egzaminatora z ewidencji egzaminatorów,
 - b) na podstawie art. 72 ust. 1, w której marszałek województwa, w drodze decyzji administracyjnej, unieważnia egzamin państwowy;
- 10) art. 40 ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych⁵³, które są wykonywane m.in.:
- a) na podstawie art. 4 ust. 5 pkt 1-2, w której marszałek województwa może (po spełnieniu określonych wymagań), w drodze decyzji, zezwolić na odstąpienie od wymagań określonych w przepisach ustawy w odniesieniu do:
 - składowania odpadów wydobywczych innych niż niebezpieczne, powstałych w wyniku poszukiwania kopalin, z wyłączeniem ropy naftowej, soli kamiennej, soli potasowo-magnezowych oraz soli strontu lub
 - składowania niezanieczyszczonej gleby i odpadów powstałych w wyniku wydobycia, przeróbki i magazynowania torfu;
- 11) ustawie z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej⁵⁴, które są wykonywane m.in.:
- a) na podstawie art. 17 ust. 1, w której w razie stwierdzenia, że przedsiębiorca lub organizacja pomimo ciążącego obowiązku nie dokonała wpłaty opłaty produktowej lub dokonała wpłaty w wysokości niższej od należnej, marszałek województwa wydaje decyzję określającą wysokość zaległości z tytułu opłaty produktowej;
- 12) art. 7, art. 8 ust. 3e, art. 17 ust. 2, art. 18 ust. 3 pkt 3, art. 27 ust. 2, art. 44 ust. 2, art. 48 pkt 2, art. 50 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 października 1995 r. – Prawo łowieckie⁵⁵, które są wykonywane m.in.:
- a) na podstawie art. 22a ust. 2, w której właściwy marszałek województwa wydaje decyzję o zakazie wykonywania działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług turystycznych obejmujących polowania wykonywane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz polowania za granicą, przez okres 3 lat;
- 13) art. 2a, art. 5 ust.5, art. 7 ust. 1, art. 7 ust. 2, art. 8 ust. 1, art. 8 ust. 9, art. 9, art. 10b ust. 1, art. 24 ust. 1, art. 24a, art. 25 ust. 1, art. 25 ust. 2, art. 26 ust. 2, art. 28 ust. 1-4, art. 29 ust. 3-5, art. 32 ust. 2, art. 38 ust. 4a, art. 39a ust. 2, art. 39a

⁵³ Dz. U. Nr 138, poz. 865 z późn. zm.

⁵⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 90, poz. 607 z późn. zm.

⁵⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 z późn. zm.

ust. 7 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych⁵⁶, które są wykonywane m.in.:

- a) na podstawie art. 10b ust. 1, w której marszałek województwa wykreśla w drodze decyzji z rejestru przedsiębiorcę wpisanego do rejestru występującego wobec klientów jako agent turystyczny, który dopuszcza się określonych uchybień;
- b) na podstawie art. 24a ust. 9, w której marszałek województwa może wezwać organizatora szkoleń dla kandydatów na przewodników turystycznych lub pilotów wycieczek do usunięcia stwierdzonych uchybień w terminie 30 dni, pod rygorem wykreślenia z rejestru organizatorów szkoleń, dokonywanego w drodze decyzji.

Wójt (burmistrz bądź prezydent miasta), starosta oraz marszałek województwa może zreformować swoją decyzję aż do momentu jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym lub Biuletynie Informacji Publicznej w myśl treści art. 110 k.p.a., choć istnieją wyjątki uregulowane w ustawie k.p.a. w: art. 154 i 155 k.p.a. o uchyleniu lub zmianie decyzji, art. 162 §2 k.p.a. o uchyleniu decyzji ze względu na niedopełnienie czynności przez stronę w wyznaczonym terminie, art. 163 k.p.a. o uchyleniu lub zmiany decyzji na podstawie przepisów szczególnych, np. art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach określa sytuacje, gdzie w przypadku, gdy posiadacz odpadów mimo wezwania nadal narusza przepisy ustawy lub działa niezgodnie z wydanym zezwoleniem, właściwy organ cofa to zezwolenie, w drodze decyzji, bez odszkodowania oraz art. 132 k.p.a., w którym organ odwoławczy może wydać nową decyzję uchylającą lub zmieniającą zaskarżoną decyzję, jeżeli odwołanie wniosły wszystkie strony.

2.3. Zakres właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych

Każda sprawa indywidualna, która poddana jest w toku prac samorządowych kolegiów odwoławczych, rozstrzygana jest w zakresie właściwości miejscowej, rzeczowej oraz instancyjnej, gdyż to właśnie normy kompetencyjne są wyraźnie związane z zakresem właściwości tych organów⁵⁷.

Samorządowe kolegia odwoławcze są właściwe i bezstronne do rozpoznawania i rozstrzygania określonego rodzaju spraw administracyjnych w formie decyzji administracyjnych wydawanych przez organy wykonawcze samorządu terytorialnego w obrębie zadań własnych w związku z art. 17 ust. 1 k.p.a. i art. 1 ust. 1 u.s.k.o.⁵⁸ O tym, czy organy jednostek samorządu terytorialnego mają wspólny dla nich organ wyższego stop-

⁵⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268 z późn. zm.

⁵⁷ Zob. szerzej na ten temat: Z. Cieślak, *Zbiory zachowań administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 70.

⁵⁸ Zob. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjnej i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2012, s. 38; G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 191; W. Dawidowicz, *Z problematyki decyzji organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA*, PiP 1984 r., z. 10, s. 6; W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*,

nia, decyduje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 17 listopada 2003 r. w sprawie obszarów właściwości miejscowej samorządowych kolegiów odwoławczych⁵⁹, co tak naprawdę oznacza, że kolegia działają na danym obszarze terytorialnym kraju w ramach obszaru geograficznego pewnej jednostki podziału terytorialnego kraju⁶⁰.

W przypadku sporu kompetencyjnego między samorządowymi kolegiami odwoławczymi co do rozbieżności poglądów w zakresie działania organów administracji publicznej w odniesieniu do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia tej samej sprawy⁶¹ należy wspomnieć, że jak wskazał przy tym NSA w postanowieniu z 6 maja 2011 r.⁶², spór o właściwość może dotyczyć kompetencji do rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej jako całości, nie zaś rozstrzygnięcia, jeśli chodzi m.in. o przeprowadzenie dowodów. Stosownie do literatury orzeczniczej sądów administracyjnych należy gwoli przypomnienia dodać, że powstanie sporu kompetencyjnego ma miejsce, jeśli co najmniej dwa organy uznają się za właściwe bądź za niewłaściwe do rozstrzygnięcia sprawy tożsamej, ze względu na występujące w niej podmioty (strony), prawa lub obowiązki tych podmiotów podlegające konkretyzacji, a także podstawę prawną i faktyczną rozstrzygnięcia⁶³.

2.3.1. Spór kompetencyjny między dwoma samorządowymi kolegiami odwoławczymi

Spory o właściwość, zgodnie z art. 22 §1 pkt 1 k.p.a. między organami jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem kierowników służb, inspekcji i straży administracji zespolonej tego samego powiatu, działających w imieniu własnym lub w imieniu starosty, organów administracji zespolonej w jednym województwie oraz organów jednostek samorządu terytorialnego w różnych województwach w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej rozstrzyga wspólny dla nich organ wyższego stopnia, a w razie braku takiego organu jest nim sąd administracyjny, lecz w przypadku samorządowych kolegiów odwoławczych brak jest dla nich wspólnego organu wyższego stopnia, na co wyraźnie wskazuje art. 17 pkt 1 k.p.a., a zatem spór rozstrzyga zawsze sąd administracyjny, co tylko w pełni koresponduje z treścią art. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶⁴, który głosi, że to sądy administracyjne rozstrzygają spory między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, jeśli art. 22 § 1 pkt 1-4 k.p.a. nie stanowi inaczej.

Warszawa 1989, s. 52; postanowienie NSA z 17 września 2009 r., II OW 28/09, Legali; wyrok WSA w Warszawie z 13 listopada 2008 r., VIII SA/Wa 381/08 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

⁵⁹ Dz. U. Nr 198, poz. 1925.

⁶⁰ Por. post. NSA z 11 lipca 2008 r., II OW 25/08, Legalis.

⁶¹ Por. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne*, Lexis Nexis 2009, s. 117.

⁶² Zob. postanowienie NSA z 6 maja 2011 r., I OW 17/11 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

⁶³ Por. postanowienie NSA z 24 kwietnia 2008 r., II OW 6/08, oraz postanowienie NSA z 11 stycznia 2010 r., II OW 78/09, a także postanowienie NSA z 26 sierpnia 2011 r., II OW 64/11 oraz postanowienie NSA z 10 stycznia 2012 r., II OW 150/11 oraz postanowienie NSA z 11 stycznia 2012 r., II OW 123/11 (niepublikowane <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

⁶⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm., dalej jako p.p.s.a.

2.3.2. Spór kompetencyjny między samorządowym kolegium odwoławczym a organem administracji rządowej

Należy zadać pytanie, czy jeżeli zgodnie z art. 17 ust. 1 k.p.a. oraz art. 22 § 1 pkt 1 k.p.a. samorządowe kolegia odwoławcze nie mają wspólnego organu wyższego stopnia, redakcja art. 4 ustawy p.p.s.a. uzasadnia możliwość, iż sądy administracyjne są właściwe również do rozstrzygania sporów kompetencyjnych między kolegiami odwoławczymi a organami administracji rządowej? W tym zakresie należy odpowiedzieć twierdząco, z zastrzeżeniem oczywiście art. 22 § 1 pkt 1-4 k.p.a.⁶⁵.

3. Czynności procesowe w kontroli instancyjnej samorządowych kolegiów odwoławczych na decyzje organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych wydanych w formie decyzji

Z najistotniejszych funkcji samorządowych kolegiów odwoławczych stawia się przede wszystkim orzekanie w formie kontroli instancyjnej aktów administracyjnych, wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach indywidualnych wchodzących m.in. w zakres zadań własnych⁶⁶. Efektem tejszy kontroli jest decyzja podjęta i podpisana przez trzyosobowy skład orzekający – czyli w sposób kolegialny⁶⁷ organ ten funkcjonuje w zewnętrznej sferze działania administracji, poprzez swe decyzje.

Kontrola instancyjna stanowi realizację konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego wyrażonej w art. 78 Konstytucji RP w związku z art. 15 k.p.a. Inaczej rzecz ujmując, samorządowe kolegia odwoławcze orzekają stosownie co do swego uznania, nie pozostają związane granicami skargi (odwołania) ani ich podstawami prawnymi, wydając decyzje ostateczne, które wyjaśniają wszystkie aspekty prawne i faktyczne rozstrzyganej sprawy samorządowej. W sytuacjach szczególnych na wniosek strony może być fakultatywnie zweryfikowana przez sąd administracyjny i usunięta z obrotu prawnego. Zasada ta nie będzie nigdy zrealizowana, gdy strona będzie miała wyłącznie możliwość odwołania się do sądu⁶⁸.

⁶⁵ Na ten temat: B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Kraków 2009, s. 45–46, oraz R. Hauser, A. Kabat, *Właściwość sądów*, s. 25; por. też postanowienie NSA z 20 września 2004 r., OW 105/04, ONSAiWSA 2005, nr 4, poz. 81 oraz postanowienie NSA z 10 czerwca 2011 r., I OW 45/11 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

⁶⁶ Zob. J.P. Tarno, A. Wrzesińska-Nowacka, *Postępowanie w sprawach opłaty za użytkowanie wieczyste*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 7-8, s. 115–117.

⁶⁷ Zob. J.P. Tarno, *Samorządowe Kolegia Odwoławcze jako szczególne organy administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1-2, s. 15.

⁶⁸ Zob. więcej na ten temat: R. Hauser, *Sprawdzona koncepcja*, „Rzeczpospolita” 2000 r. (2 października), s. 7; R. Hauser, *Sądy nie są nieomyłne*, „Gazeta Prawna” 2003 r. (21-23 listopada), nr 227, s. 9; M. Sieniuc, *Komplementarność instancyjnej i sądowej kontroli aktów organów administracji publicznej*, maszynopis powielony, Łódź 2006, s. 114.

Zatem samorządowe kolegia odwoławcze do swej dyspozycji, jako organ *stricte* orzeczniczy⁶⁹ wyższego stopnia o wymiarze procesowym⁷⁰ względem trzech niezależnych szczebli samorządowych, posiadają przede wszystkim obowiązek rozpatrzenia odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia administracyjne i innych środków odwoławczych przewidzianych w przepisach szczególnych, wydając decyzje, w których stosownie do art. 138 § 1 k.p.a. albo utrzymują w mocy zaskarżoną decyzję, albo uchylają zaskarżoną decyzję w całości lub w części, bądź umarzają postępowanie odwoławcze. Każda decyzja kolegium jako organu odwoławczego jest decyzją ostateczną i podlega kognicji sądu administracyjnego.

Czynności procesowe kontroli instancyjnej, inaczej mówiąc elementy systemu nadzwyczajnej weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych, składają się z postępowania w sprawie wznowienia postępowania, postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności oraz postępowanie w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji dotkniętej wadami niekwalifikowanymi lub decyzji prawidłowej. Co ważne, każdy z tych trybów ma wprowadzić na celu eliminację decyzji ostatecznej, ale z innych zupełnie przyczyn, które nie zachodzą zupełnie na siebie.

3.1. Rozpatrzenie odwołań od decyzji organów jednostek samorządu terytorialnego

Mieszkaniec danej jednostki samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym ma prawo – jako strona postępowania ogólnego administracyjnego – wniesienia odwołania do samorządowego kolegium odwoławczego, właściwego miejscowo do rozpoznawania i załatwiania danej sprawy, które posiada siedzibę w mieście będącym siedzibą władz samorządu województwa⁷¹ zgodnie z art. 2a ust. 2 u.s.k.o. (jako organu wyższej instancji), w celu ponownego rozpatrzenia i sprawdzenia prawidłowości dokonanego rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie⁷².

Strona, zgodnie z art. 29 k.p.a. – będąca osobą fizyczną, osobą prawną bądź jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej (będącymi państwowymi lub samorządowymi jednostkami organizacyjnymi bądź organizacjami społecznymi) – wyraża brak akceptacji na treść decyzji administracyjnej określającej w swej treści jedno z zadań własnych danej jednostki samorządu terytorialnego znajdujących się w zakresie prawa administracyjnego materialnego. Przykładem niech będzie art. 35 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (będącym zadaniem własnym gminy), w której wójt (burmistrz bądź prezydent miasta) wydaje decyzję o zakazie od-

⁶⁹ Zob. J.P. Tarno, *Samorządowe Kolegia Odwoławcze ...*, s. 123.

⁷⁰ Zob. J.P. Tarno, *Samorządowe Kolegia Odwoławcze jako szczególne organy administracji publicznej*, „Causus” 1997, nr 3, s. 16.

⁷¹ Siedziby władz samorządów poszczególnych województw zostały wskazane w art. 3 ustawy z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.).

⁷² Zob. wyrok TK z 15 maja 2000 r., SK 29/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 110; wyrok TK z 11 czerwca 2002 r., SK 5/02, OTK ZU 2002, nr 4a, poz. 41.

bycia imprezy artystycznej lub rozrywkowej, jeżeli zagraża ona życiu lub zdrowiu ludzi; moralności publicznej albo mieniu w znacznych rozmiarach lub nie zostały spełnione wymagania, to w przypadku wad⁷³ istotnych bądź nieistotnych, strona wnosi odwołanie po uprzednim żądaniu jej uzupełnienia w terminie 14 dni od doręczenia lub jej ogłoszenia w formie postanowienia zgodnie z art. 111 k.p.a., a zgodnie z art. 129 § 2 k.p.a. w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji stronie do samorządowego kolegium odwoławczego na podstawie art. 127 § 1 k.p.a. Wydana przez wójta dana decyzja jest nieostateczna i przed upływem terminu 14 dni do wniesienia odwołania nie ulega wykonaniu, chyba że zgodnie z art. 108 k.p.a. nadano jej rygor natychmiastowej wykonalności. Odwołanie jest wnoszone przez wójta do kolegium jako organu drugiej instancji.

Tenże organ II instancji (odwoławczy) dokonuje analizy merytorycznej po weryfikacji formalnej otrzymanej decyzji i wyeliminowaniu błędów, czyli przede wszystkim po sprawdzeniu, czy decyzja została wydana przez właściwy organ; czy decyzja zawierała rozstrzygnięcie w pełnym zakresie sprawy bądź czy zawierała pouczenie; czy decyzja zawierała uzasadnienie prawne i faktyczne (w sensie wyjaśnienia wszystkich okoliczności, odniesienia się do wszystkich dowodów i powiązania okoliczności sprawy z konkretnymi normami prawnymi); czy podstawa prawna rozstrzygnięcia odpowiadała uzasadnieniu prawnemu i faktycznemu; czy nastąpiło naruszenie wyłącznie procedury, czy też prawa materialnego (nie każde bowiem naruszenie procedury będzie podstawą uchylecia decyzji) oraz czy organ dokonał błędnej wykładni przepisów prawa, niewłaściwego zastosowania norm w ustalonym stanie faktycznym (bądź obu tych naruszeń jednocześnie) lub nie zastosował normy, która powinna być zastosowana.

Po weryfikacji spełnienia niezbędnych elementów decyzji administracyjnej z art. 107 § 1 k.p.a.⁷⁴ kolegium odwoławcze otrzymuje od strony przygotowane odwołanie w terminie 14 dni od dnia otrzymania decyzji administracyjnej od organu wykonawczego, w tym przypadku wójta (burmistrza bądź prezydenta miasta) na podstawie art. 129 § 2 k.p.a., a w razie przekroczenia tego terminu może zostać przywrócony w złożonym wniosku przez stronę, jako termin procesowy ustalony przez ustawę lub przez sąd na podstawie art. 169 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego⁷⁵.

⁷³ Decyzja administracyjna, która nie zawiera wszystkich elementów, jest decyzją wadliwą i wobec tego są usuwane przy zastosowaniu zwykłych bądź nadzwyczajnych środków prawnych, a także w trybie rektyfikacji decyzji; por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 12 marca 2008 r., I SA/Bd 25/08 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

⁷⁴ Por. J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z 20 lipca 1981 r.*, SA 1163/81, OSPiKA 1982, nr 9, poz. 169; wyrok NSA w Katowicach z dnia 16 grudnia 1996 r., SA/Ka 2218/95 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>); wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., III SA 1067.96, (LEX nr 48728); postanowienie NSA z dnia 27 lipca 1999 r., I SA 1509/98 (LEX nr 48728); decyzja SKO z dnia 8 kwietnia 2003 r., SKO 462/03/G (OwSS 2003, nr 4, poz. 87); wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 grudnia 2007 r., I SA/Wr 885/07; wyrok WSA w Opolu z dnia 24 czerwca 2008 r., II SA/Op 164/08; postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 28 października 2008 r., II SA/Sz 628/08 (niepublikowane <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

⁷⁵ Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm., dalej jako k.p.c. Zob. wyrok NSA z 12 kwietnia 2000 r. w Białymstoku, SA/Bk 1283/99, ONSA 2001, nr 3, poz. 115.

3.2. Tryb stwierdzenia nieważności decyzji organów jednostek samorządu terytorialnego wykonywanych w zakresie zadań własnych

W przypadku stwierdzenia wad danej decyzji, wskazanych w art. 156 § 1 k.p.a., w zależności od występujących w niej przesłanek samorządowe kolegium odwoławcze – z urzędu lub na wniosek strony – wydaje decyzję ostateczną⁷⁶, czyli taką, która nie może być rozpatrywana dwa razy w tej samej sprawie w myśl art. 16 § 1 k.p.a. z zachowaniem przepisów od odwołań zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a. Jeżeli wadliwość decyzji administracyjnej wynika z występowania przesłanek pozytywnych stwierdzenia nieważności takiej decyzji – na podstawie przepisów prawa materialnego obowiązujących w dacie wydania decyzji podlegającej stwierdzeniu nieważności (czyli że decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne w związku z zaistnieniem co najmniej jednego z elementów w katalogu zawartego w art. 156 § 1 pkt 1-7 k.p.a.) – to ich występowanie jest uzależnione od sytuacji, w której nie zaistnieje co najmniej jedna z przesłanek negatywnych stwierdzenia nieważności danej decyzji uregulowanych w art. 156 § 2 k.p.a., a w przypadku ich zaistnienia właściwy samorządowy organ odwoławczy stwierdza niezgodność decyzji z prawem.

Jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło 10 lat od wydania decyzji z naruszeniem przepisów o właściwość; w sytuacji, gdy decyzja dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną; w sytuacji, gdy decyzja została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie; w sytuacji, gdy decyzja zawiera wadę powodująca nieważność z mocy prawa oraz w sytuacji, gdy nastąpią nieodwracalne skutki prawne, to w takich przypadkach uregulowanych w art. 156 § 2 k.p.a. nie stwierdza się nieważności decyzji.

Obie decyzje ostateczne wydane przez kolegium odwoławcze istnieją w obrocie prawnym i wywołują skutki prawne powodujące nieodwracalne perturbacje prawne aż do momentu stwierdzenia ich nieważności. Do tego czasu będą korzystać z domniemania prawidłowości decyzji administracyjnej w myśl art. 16 k.p.a. Jest to przykład konstrukcji unieważnialności z mocą wsteczną⁷⁷ w formie aktu deklaratoryjnego.

Przedmiotem stwierdzenia nieważności w trybie tego przepisu przez samorządowe kolegia odwoławcze w kontekście kontroli decyzji wydawanych w obrębie zadań własnych są m.in. decyzje administracyjne, które dotyczą decyzji nieostatecznych wydawanych przez organy pierwszej instancji – wójta (burmistrza bądź prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa.

⁷⁶ Zob. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego*. t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 163–164: „Decyzja administracyjna nabywa cechy ostateczności wtedy, gdy została utrzymana w mocy przez organ odwoławczy i wydana po upływie terminu do wniesienia odwołania oraz została wydana na mocy przepisów odrębnych od razu w I instancji”.

⁷⁷ Zob. M. Kamiński, *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Kraków 2006, s. 242.

3.3. Wznowienie postępowania przez samorządowe kolegia odwoławcze w zakresie zadań własnych wydanych w formie decyzji jednostek samorządu terytorialnego

Zgodnie z art. 2 u.s.k.o. samorządowe kolegium odwoławcze jest w stanie żądać od organu pierwszej instancji wznowienia postępowania w przypadkach ziszczenia się jednego z kilku przesłanek zawartych w art. 145 k.p.a., jednak z tym wiążą się istotne elementy charakteryzujące instytucję prawną wznowienia postępowania administracyjnego. Inaczej mówiąc, jego wystąpienie jest uzależnione od istnienia postępowania zwykłego i zakończenia go wydaniem ostatecznej decyzji⁷⁸.

Przed wszystkim należy podkreślić, że samo wznowienie postępowania „stwarza prawną możliwość ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej zakończonej decyzją ostateczną, jeżeli postępowanie, w którym ona zapadła, było dokonane kwalifikowaną wadliwością wyliczoną enumeratywnie w przepisach prawa procesowego”⁷⁹.

Doktryna prawna oraz orzecznictwo sądów administracyjnych kładą nacisk na samoistny i nadzwyczajny charakter instytucji wznowienia postępowania administracyjnego. Oznacza to, że wznowienie postępowania jest samodzielne oraz odnosi się do rozstrzygnięć ostatecznych, a zamknięty katalog podstaw wznowienia sprawia, że stanowi ona kompromis między koniecznością realizacji zasady praworządności a zasadą ochrony praw nabytych. Ponadto sprawa administracyjna⁸⁰ w trakcie wznowienia będzie nową sprawą działającą w ramach zasady dwuinstancyjności postępowania oraz – co istotne – wynik postępowania wznowieniowego wcale nie musi wpłynąć na byt prawny decyzji wydanej w postępowaniu zwykłym.

3.4. Procedura wznowienia postępowania administracyjnego

Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania może zostać wszczęte z urzędu lub na żądanie strony. Wszczęcie postępowania z urzędu może nastąpić z własnej inicjatywy samorządowego kolegium odwoławczego, w wyniku sprzeciwu złożonego przez prokuratora, w wyniku wniosku złożonego przez organizację społeczną lub w wy-

⁷⁸ Dowodem jest treść art. 145 § 1 k.p.a., w którym stanowi się, że: „W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie (...)”.

⁷⁹ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne: zarys systemu*, PWN, Warszawa 1967, s. 230.

⁸⁰ J. Jendroška, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1997, s. 39: „Sprawa administracyjna jest to konkretna sytuacja życiowa, w której interes indywidualny i interes publiczny mają znaleźć wyraz na podstawie prawa po przeprowadzeniu prawem określonego postępowania (...). Sprawa to *causa* dotycząca konkretnej potrzeby społecznej, mieszcząca się w ramach ogólnych zadań administracji publicznej, a wymagająca władczego rozstrzygnięcia przez organy administracyjne”; por. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1996, s. 449; zob. również T. Woś, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 1022, Prawo CLVIII, s. 334; T. Woś, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1996, s. 176; por. krytyczną głosę J. Borkowskiego do uchwały składu Siedmiu Sędziów SN z 29 czerwca 1995 r., sygn. akt II PZP 2/95, OSP 1996 r., nr 11, s. 217.

niku skargi powszechnej złożonej przez osobę trzecią. Do złożenia podania w sprawie wznowienia postępowania uprawniona jest również strona postępowania, czyli każda jednostka twierdząca, że decyzja dotyczy jej interesu prawnego lub obowiązku prawnego, a także jej następcy prawni.

Kodeks postępowania administracyjnego nie określa, jakie wymogi powinno spełniać podanie o wznowienie postępowania, co oznacza, że ma ono spełniać wymogi określone w art. 63 k.p.a. Podanie w sprawie o wznowienie postępowania może być wniesione pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej właściwego organu administracji publicznej, a także ustnie do protokołu. Podanie może również być wniesione w formie dokumentu elektronicznego, pod warunkiem, że jest opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu, przy zachowaniu zasad przewidzianych w przepisach o podpisie elektronicznym⁸¹. Jeżeli chodzi o wymagania formalne co do treści, podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie, w przypadku braku, wskazania adresu wnoszącego przy równoczesnej niemożliwości jego ustalenia przez organ – podanie pozostawia się bez rozpoznania.

W podaniu o wznowienie postępowania należy wskazać na wystąpienie dwóch przesłanek pozytywnych, tzn. że:

- 1) sprawa została zakończona decyzją ostateczną, czyli decyzją, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, oraz
- 2) wystąpiła jedna z podstaw prawnych wznowienia postępowania wymienionych wyczerpująco w art. 145 § 1 i art. 145a k.p.a.:
 - dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe, przy czym sfalszowanie dowodu musi być stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu lub innego organu⁸²;
 - decyzja wydana została w wyniku przestępstwa, które stwierdzono prawomocnym orzeczeniem sądu lub innego organu, a między wydaniem decyzji a popełnieniem przestępstwa istniał związek przyczynowy⁸³;
 - decyzja wydana została przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu stosownie do art. 24, 25 i 27 k.p.a.;
 - strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu – co będzie miało miejsce, gdy strona zostanie niedopuszczona do uczestnictwa lub gdy strona prawidłowo zawiadomiona o wszczęciu postępowania oraz czynnościach w postępowaniu wyjaśniającym nie mogła wziąć udziału z powodu przeszkód nie do przewidzenia⁸⁴;

⁸¹ Zob. ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. z 2013 r. poz. 262).

⁸² Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 645.

⁸³ *Ibidem*, s. 647.

⁸⁴ *Ibidem*, s. 653–654.

- wyszły na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję;
- decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu;
- zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji;
- decyzja została wydana na podstawie innej decyzji lub orzeczenia sądu, które następnie uchylono lub zmieniono;
- gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, aktu normatywnego, na podstawie którego została wydana decyzja.

Podanie w sprawie o wznowienie postępowania administracyjnego należy złożyć w terminie jednego miesiąca od dnia, w którym strona dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania. W wypadku gdy przesłanką do wznowienia postępowania jest to, że strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu, termin ten biegnie od dnia, w którym strona dowiedziała się o decyzji. Niezłożenie podania w terminie jest podstawą do wydania decyzji o odmowie wznowienia postępowania.

Podanie w sprawie o wznowienie postępowania administracyjnego należy złożyć do organu, który wydał w sprawie decyzję w pierwszej instancji. W wypadku spraw z zakresu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego będą to wójt (burmistrz bądź prezydent miasta), starosta lub marszałek województwa. Jeżeli przyczyną złożenia podania w sprawie o wznowienie postępowania administracyjnego jest działalność organu, który wydał w sprawie decyzję w ostatniej instancji, to organem właściwym do rozstrzygnięcia w sprawie o wznowienie postępowania jest organ wyższego stopnia, czyli samorządowe kolegium odwoławcze.

Podanie w sprawie o wznowienie postępowania administracyjnego może również zawierać żądanie wstrzymania wykonania decyzji, zwłaszcza gdy mogłoby to doprowadzić do nieodwracalnego stanu prawnego lub faktycznego. Przesłanką wstrzymania wykonania decyzji jest istnienie okoliczności wskazujących na prawdopodobieństwo uchylenia decyzji w wyniku wznowienia postępowania.

4. Postępowanie odwoławcze samorządowych kolegiów odwoławczych w zakresie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego

W myśl art. 5 KRP oraz na podstawie prac naukowych praktyków i pracowników akademickich zajmujących się m.in. postępowaniem administracyjnym demokratyczne państwo prawne w omawianym kontekście rozprawy daje przede wszystkim gwarancje szybkiego załatwienia sprawy jednostki będącej stroną w postępowaniu administracyj-

nym⁸⁵. W celu lepszego podkreślenia należy zauważyć, że zasadą *sine qua non* każdej procedury ogólnej administracyjnej jest unikanie „przewlekłości postępowania” w taki sposób, aby nie „zaprzeczało stabilności i pewności w stosunkach społecznych, gdyż podważa to w oczach społeczeństwa autorytet władzy”⁸⁶.

Aby każde postępowanie odwoławcze w stosunku do decyzji wydanych w zakresie zadań własnych organów jednostek samorządu terytorialnego (uregulowane w przepisach k.p.a.) przebiegało sprawnie, należy postępować w sposób uporządkowany⁸⁷ oraz przestrzegać niepisanej zasady, iż dwukrotne wydanie decyzji w postępowaniach odwoławczych w tej samej sprawie, przez ten sam skład osobowy kolegium, stanowi naruszenie zasady obiektywnego rozstrzygnięcia sprawy, dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego⁸⁸. Każdy etap tego postępowania opiera się na analizie aktualnej i przewodniej sytuacji, która wymaga bieżącego podejmowania rozstrzygnięć w związku z art. 19 ust. 2 pkt 2 u.s.k.o.

Wiedząc, że samorządowe kolegium odwoławcze to przede wszystkim organ samorządu terytorialnego (art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.), organ wyższego stopnia⁸⁹ w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 17 pkt 1 k.p.a.), organ rozstrzygający spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego (art. 22 § 1 pkt 1 k.p.a.), organ właściwy do rozpatrzenia zażalenia na bezczynność organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawach należących do ich zadań własnych (art. 37 w związku z art. 17 pkt 1 k.p.a.) oraz organ właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji w przypadkach wymienionych w art. 156 k.p.a. (art. 157 k.p.a.), nie można zapomnieć, że ze względu na brak organów wyższego stopnia w stosunku do samorządowych kolegiów odwoławczych jest ono uprawnione do przeprowadzenia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności wydanej przez siebie decyzji oraz postępowania w sprawie wznowienia postępowania zakończonych decyzją nieostateczną organu pierwszej instancji w związku z art. 150 k.p.a.⁹⁰

Biorąc za powyższe, przedstawię postępowanie odwoławcze samorządowego kolegium odwoławczego na wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności i uchylecia decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty oraz marszałka województwa.

Załatwienie sprawy przez dane samorządowe kolegium odwoławcze wynosi miesiąc od dnia otrzymania odwołania na decyzję organu pierwszej instancji (jakim jest wójt etc.) na podstawie art. 35 § 3 k.p.a. bądź również w podobnym terminie z urzędu,

⁸⁵ Zob. Cz. Martysz, A. Matan (red.), *Pozycja SKO ...*, s. 21.

⁸⁶ E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, wyd. IV, Warszawa 1970, s. 63.

⁸⁷ Zob. A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Kolonia Limited 2005, s. 150.

⁸⁸ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 28 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Bk 978/12 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

⁸⁹ Por. wyrok NSA z 12 listopada 1992 r., VSA 721/92, ONSA 1992, nr 3-4, poz. 95.

⁹⁰ Zob. więcej na ten temat: K. Kaszubowski, *Uwzględnienie przez samorządowe kolegium odwoławcze skargi na decyzje w trybie autokontroli*, [w:] Cz. Martysz, A. Matan (red.), *Pozycja SKO ...*, *passim*.

a nawet szybciej na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ w związku z art. 35 § 2 k.p.a. W wypadku przekroczenia wskazanego terminu danemu kolegium grozi grzywna w wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów z powodu przewlekłego prowadzenia postępowania w związku z art. 154 § 6 p.p.s.a. Dotyczy to zarówno organu pierwszej instancji, jak i samorządowego kolegium odwoławczego jako organu II instancji wydającego w ostatniej fazie kontroli instancyjnej decyzje ostateczne, na które nie przysługuje odwołanie, a możliwość wznowienia postępowania, a w ostateczności skarga do właściwego miejscowo WSA w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji ostatecznej kolegium, za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżoną decyzję w związku z art. 53 § 1 i art. 54 § 1 p.p.s.a.

Wracając do meritum, kolegium odwoławcze, aby wydać stosowne zawiadomienie, które może przede wszystkim utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję bądź uchylić zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzec co do istoty sprawy albo uchylić tę decyzję i umorzyć postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo w ogóle umorzyć⁹¹ w związku z art. 105 k.p.a., musi wpieryw dokonać analizy merytorycznej na podstawie art. 19 ust. 2 pkt 2 u.s.k.o. poprzez uzyskanie od organu wykonawczego jednostek samorządu terytorialnego wglądu w dokumentację związaną z załatwieniem danej sprawy.

Dopiero po właściwym rozpoznaniu przez trzyosobowy skład orzekający organ odwoławczy orzeka co do istoty, a w wypadku gdy organ pierwszej instancji naruszył przepisy procesowe jest zobowiązany ponownie rozpatrzyć sprawę wraz z otrzymanymi od organu odwoławczego wskazówkami na okoliczności, jakie należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

Na koniec kolegium wydaje zawiadomienie, które w uzasadnieniu zawiera albo umorzenie postępowania wraz z umotywowaniem, albo stwierdzeniem nieważności, która stanowi kwalifikowaną formę „naruszenia prawa”⁹² wraz z wyrażeniem treści art. 61 § 4 k.p.a., który zobowiązuje kolegium do zawiadomienia wszystkich osób będących stronami postępowania.

W terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego zawiadomienia strony postępowania mogą zgodnie z treścią art. 73 § 1 k.p.a. zapoznać się z aktami sprawy w siedzibie kolegium bądź zgodnie z art. 10 § 1 i art. 81 k.p.a. wypowiedzieć się na piśmie co do zebranych dowodów i materiałów rozpatrywanej sprawy.

⁹¹ Zob. wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 1984 r., II SA 163/82, RNGA 1985, nr 3, poz. 47; por. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne, Kompendium dla urzędników i studentów administracji*, Zielona Góra 1999, s. 133; W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 167; M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 805-806.

⁹² Powstaje wtedy, gdy treść rozstrzygnięcia pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią prawa i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że to rozstrzygnięcie nie może być akceptowane jako akt wydany przez organ praworządnego państwa. Nie chodzi tu o błędy wykładni, ale o przekroczenie prawa w sposób jasny i niedwuznaczny; zob. wyrok NSA z 31 stycznia 2006 r., I OSK 883/05 (LEX nr 299873).

5. Praktyczne aspekty funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu odwoławczym w zakresie kontroli decyzji jednostek samorządu terytorialnego wydawanych w obrębie zadań własnych

Biorąc pod uwagę gamę rozwiązań prawno-orzecznich zawartych *expressis verbis* w przepisach art. 2 w związku z art. 1 ust. 1 u.s.k.o., w których kolegia są organami właściwymi w szczególności do rozpatrywania odwołań od decyzji, żądań wznowienia postępowania lub do stwierdzenia nieważności decyzji, należy nadmienić, że nie może zajść sytuacja, w której dopuszczalna zmiana decyzji w danym postępowaniu odwoławczym samorządowego kolegium odwoławczego narusza materialne granice określające zakres przedmiotowy zadań własnych danej jednostki samorządu terytorialnego. Innymi słowy, zakres środków finansowych rozplanowanych w uchwale budżetowej na realizację konkretnego zadania publicznego mieszczącego się w kategorii zadań własnych danej jednostki samorządu terytorialnego nie może podlegać zmianom, które zakłóciłyby realizację pierwotnie ustalonego celu wykonywanej w formie m.in. decyzji administracyjnej wydanej przez organ wykonawczy samorządu terytorialnego. Potwierdzeniem jest wypowiedź B. Adamiak zawarta w komentarzu do art. 17 k.p.a., w którym w wyniku wykładni celowościowej wyraźnie stwierdza, że ewentualna „zmiana decyzji (...) następuje przy wyłączeniu spraw, które należą do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego”⁹³, a więc funkcja kontroli instancyjnej mieści się w granicach formalno-proceduralnych, a nie materialnych mających wpływ na politykę komunalną danej jednostki samorządu terytorialnego.

6. Zakończenie

Konkludując, kontrola instancyjna to jedna z prawnych możliwości ingerencji w samodzielną działalność jednostek samorządu terytorialnego wyrażoną w art. 165 KRP, w celu wyeliminowania z obrotu prawnego niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych organów wykonawczych samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych przez samorządowe kolegia odwoławcze⁹⁴.

Pomimo istnienia domniemania wydawania decyzji administracyjnych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę czy marszałka województwa istnieją pewne wątpliwości co do przedmiotowego i podmiotowego zakresu upoważnień. Głównie dlatego, że trudno jednoznacznie zarysować zakres działania rad jednostek samorządu terytorialnego w zakresie działania właściwości organów wykonawczych do wydawania decyzji administracyjnych. Na podstawie przepisów ustaw samorządowych można śmiało stwierdzić, że ze względu art. 39 ust. 1 u.s.g. nie jest możliwe pozbawienie organu wykonawcze-

⁹³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Komentarze Kodeksowe: Kodeks postępowania administracyjnego*, komentarz wyd. 12, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 99–100.

⁹⁴ Zob. więcej na ten temat: S. Prutis, *Ochrona samodzielności gminy jako jednostki samorządu terytorialnego, w orzecznictwie sądowym*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1990–2005*, Warszawa 2006, s. 360 i n.

go gminy funkcji orzeczniczej w sposób całkowity. Ponadto organy te i na innych szczeblach samorządu terytorialnego nie posiadają sfery kompetencji; nie posiadają żadnych środków ich ochrony, co w konsekwencji każde powierzenie kompetencji orzeczniczych wójta następuje przez radę na jego wniosek w drodze uchwały zgodnie z art. 39 ust. 4 u.s.g. lub na podstawie przepisów szczególnych. Ogólnie mówiąc, „nadmiar możliwości do przenoszenia uprawnień orzeczniczych może tylko zacierać przejrzystość podziału kompetencji w administracji publicznej”⁹⁵, stwarzając zarazem ważki problem odnalezienia organu faktycznie kompetentnego.

Model kasacyjno-apelacyjny, który znajduje swe odzwierciedlenie w art. 138 k.p.a. z przewagą kompetencji apelacyjnych wraz ze zmianą w ustawie nowelizującej, wprowadza uprawnienie organu pierwszej instancji do autokorekty wydanych decyzji – organ (w formie postanowienia) będzie mógł ją uzupełnić lub sprostować z urzędu w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia lub doręczenia decyzji, aby zminimalizować przewlekłość rozstrzygania spraw względnie drobnych.

W piśmiennictwie samorządowe kolegia odwoławcze nie są omawiane w kontekście kontroli instancyjnej przy wydawaniu decyzji administracyjnych przez organy administracji samorządowej, gdyż rola kolegów ma tylko charakter orzeczniczy, prostujący niedociągnięcia formalno-proceduralne, więc tak naprawdę nie ma jakiegokolwiek potrzeby omawiania po raz wtóry elementów systemu nadzwyczajnych weryfikacji decyzji w kontekście zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego.

Zdaniem większości organy te są zbyt obrachunkowe i jako wyłamujące się z tradycyjnego podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą stanowią udany – jak na razie – przykład budowy nowych organów administracji, które jako wytwór polskiej myśli prawniczej są tańszym rozwiązaniem w kontroli instancyjnej niż w bezpośrednim odwoływaniu się do sądów administracyjnych⁹⁶. Organ ten sprawdził się jako przed-sądowy organ kontroli instancyjnej, a także w powierzonych mu sprawach cywilnych i jest zdolny do przyjmowania coraz to nowych zadań, miejmy nadzieję, że zawsze⁹⁷.

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowno administracyjne*, Lexis Nexis, Warszawa 2012
- Adamiak B., Borkowski J., *Komentarze Kodeksowe: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 12, C.H. Beck, Warszawa 2012
- Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z 20 lipca 1981 r., SA 1163/81*, „OSPİKA” 1982, nr 9, poz. 169

⁹⁵ E. Knosala, *Ustrój powiatu (zagadnienia wybrane)*, [w:] E. Knosala, A. Matan, A. Łaszczycza (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 192.

⁹⁶ Zob. J.P. Tarno, *Dwuinstancyjność w systemie ...*, s. 20.

⁹⁷ *Ibidem*, s. 25.

- Borkowski J., *Glosa do uchwały składu Siedmiu Sędziów SN z 29 czerwca 1995 r., sygn. akt II PZP 2/95*, „OSP” 1996, nr 11
- Chrisidu-Budnik A., Korczak J., Pakuła A., Supernat J., *Nauka organizacji i zarządzania*, Kolonia Limited, Wrocław 2005
- Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne, Kompendium dla urzędników i studentów administracji*, Zielona Góra 1999
- Dauter B., Gruszczyński B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Kraków 2009
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, PWN Warszawa 1967
- Dębicka A., Dmochowski M., Kudrycka B. (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Lublin 2006
- Góral J., Hauser R., Trzciniński J. (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1990–2005*, Warszawa 2006
- Hauser R., *Sądy nie są nieomyłne*, „Gazeta Prawna” 2003 r. (21–23 listopada), nr 227
- Hauser R., *Sprawdzona koncepcja*, „Rzeczpospolita” 2000 r. (2 października)
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2010
- Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory, formularze*, Wyd. IV, Warszawa 1970
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2005
- Kamiński M., *Nieważność decyzji administracyjnych. Studium teoretyczne*, Kraków 2006
- Kaszubowski K., *Uwzględnienie przez samorządowe kolegium odwoławcze skargi na decyzje w trybie autokontroli*, [w:] Cz. Martysz, A. Matan (red.), *Pozycja SKO w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze, Kraków 2005
- Knosala E., *Ustrój powiatu (zagadnienia wybrane)*, [w:] E. Knosala, A. Matan, A. Łaszczycza (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999
- Knosala E., Matan A., Łaszczycza A. (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999
- Łaszczycza G., Martysz Cz., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010
- Martysz Cz., *Problematyka przenoszenia kompetencji do podejmowania decyzji administracyjnych*, [w:] Cz. Martysz, A. Matan (red.), *Pozycja SKO w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze, Kraków 2005
- Niczyporuk J., *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2013
- Prutis S., *Ochrona samodzielności gminy jako jednostki samorządu terytorialnego, w orzecznictwie sądowym*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński (red.), *Sądow-*

- nictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1990–2005*, Warszawa 2006
- Sieniuc M., *Komplementarność instancyjnej i sądowej kontroli aktów organów administracji publicznej*, maszynopis powielony, Łódź 2006
- Skibiński A., *Samorządowe kolegium odwoławcze a konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego*, [w:] J.P. Tarno (red.), *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2005
- Skibiński A., *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle ukształtowanego nadzoru – 15-lecie funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych*, Poznań 2007
- Supernat J., *Dekoncentracja wewnętrzna w administracji publicznej*, [w:] A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Lublin 2006
- Tarno J.P., *Dwuinstancyjność w systemie organów samorządu terytorialnego*, [w:] J.P. Tarno (red.), *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2005
- Tarno J.P., *Samorządowe Kolegia Odwoławcze jako szczególne organy administracji publicznej*, „Casus” 1997, nr 3
- Tarno J.P., *Samorządowe Kolegia Odwoławcze jako szczególne organy administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1-2
- Tarno J.P. (red.), *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2005
- Tarno J.P., Wrzeńska-Nowacka A., *Postępowanie w sprawach opłaty za użytkowanie wieczyste*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 7-8
- Woś T., *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 1022, Prawo CLVIII
- Woś T., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1996