

Rodzaje dekoncentracji wewnętrznej w materialnym prawie administracyjnym

Streszczenie: Dekoncentracja wewnętrzna jest z założenia instytucją o charakterze fakultatywnym – organ administracji publicznej może, ale nie musi, z niej korzystać. Jednak zdarzają się przypadki, w których ustawodawca odchodzi od fakultatywnej formy dekoncentracji wewnętrznej i nadaje jej charakter obligatoryjny. Oprócz dekoncentracji wewnętrznej fakultatywnej i obligatoryjnej mamy jeszcze do czynienia z dekoncentracją wewnętrzną na mocy porozumienia i dekoncentracją wewnętrzną ustawową. Dekoncentracja wewnętrzna to instytucja, dzięki której administracja publiczna jest w stanie odpowiadać na stojące przed nią wyzwania i oczekiwania społeczne, dlatego ustawodawca wprowadził różne jej rodzaje.

Słowa kluczowe: dekoncentracja wewnętrzna, upoważnienie administracyjne, dekoncentracja wewnętrzna fakultatywna, dekoncentracja wewnętrzna obligatoryjna, dekoncentracja wewnętrzna na mocy porozumienia, dekoncentracja wewnętrzna ustawowa.

1. Wprowadzenie

Dekoncentracja wewnętrzna, która polega na czasowym upoważnieniu przez organ administracji publicznej do wydawania rozstrzygnięć i podejmowania określonych czynności z zakresu materialnego prawa administracyjnego – to instytucja, dzięki której jest możliwa realizacja norm materialnego prawa administracyjnego. Dekoncentracja wewnętrzna umożliwia sprawne, w szczególności szybkie funkcjonowanie organów administracji publicznej. Rozbudowana struktura organizacyjna współczesnej administracji publicznej i szeroki zakres realizowanych przez nią zadań powodują, że stosowanie dekoncentracji wewnętrznej stało się koniecznością. W przeciwnym wypadku dochodziłoby do wstrzymania realizacji zadań publicznych. Konieczność korzystania z dekoncentracji wewnętrznej wynika przede wszystkim z ograniczonych możliwości funkcjonowania każdej jednostki organizacyjnej i każdego stanowiska pracy znajdującego się w strukturze administracji publicznej. Dlatego ustawodawca podejmuje działania organizacyjne i wprowadza odpowiednie regulacje prawne umożliwiające dekoncentrację wewnętrzną.

2. Obligatoryjna dekoncentracja wewnętrzna

Dekoncentracja wewnętrzna jest z założenia instytucją o charakterze fakultatywnym – organ administracji publicznej może, ale nie musi, z niej korzystać. Przepisy prawa administracyjnego pozostawiają piastunom organów swobodę działania w tym zakresie. W regulacjach, które dotyczą instytucji dekoncentracji wewnętrznej, ustawodawca używa następujących sformułowań: „organ administracji publicznej może upoważnić”, „organ może powierzyć”, „organ może przekazać”. Przesądza to definitywnie o fakultatywnym charakterze badanej przez mnie instytucji. W sferze pomocy społecznej dekoncentracja wewnętrzna ma jednak charakter obligatoryjny, co stanowi wyjątek od zasady swobody działania wyrażonej w przepisach „ustaw samorządowych”, które normują dekoncentrację wewnętrzną. Artykuł 110 ust. 7–8 ustawy o pomocy społecznej¹ (dalej: u.p.s.) stanowi: „7. 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. 8. Upoważnienie, o którym mowa w ust. 7, może być także udzielone innej osobie na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej”.

Uważam, że z treści tego przepisu wynika, że wójt (burmistrz, prezydent miasta)² jest zobligowany udzielić kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy. W tym zakresie nie dysponuje on żadną inną możliwością, co w konsekwencji oznacza, że w praktyce zostaje wyłączony z procesu wydawania decyzji administracyjnych³. Kierownik ośrodka pomocy społecznej dopiero po uzyskaniu upoważnienia może wydawać decyzje administracyjne na podstawie przepisów cytowanej ustawy. Decyzje podjęte przez kierownika ośrodka pomocy społecznej będą decyzjami wydanymi z upoważnienia wójta, w związku z czym będą traktowane tak, jak decyzje wójta⁴. W tym wypadku wójt udziela upoważnienia osobie, która ani nie jest zatrudniona w urzędzie gminy (czyli w aparacie pomocniczym wójta), ani nie jest pracownikiem kierowanej przez niego jednostki organizacyjnej. Ośrodek pomocy społecznej jest gminną jednostką organizacyjną, która stanowi część struktur ustrojowych pomocy społecznej⁵. Jednocześnie wójt nie może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania

¹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593 ze zm.

² W dalszej części, posługując się terminem „wójt”, mam na myśli także burmistrza i prezydenta miasta.

³ S. Nitecki, *Pomoc społeczna. Procedury i tryb przyznawania świadczeń*, Gaskor, Wrocław 2012, s. 73.

⁴ Analogicznie – *ibidem*, s. 73.

⁵ Na co wskazała B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z 24 czerwca 1994 r.*, SA/Łd 1417/94, OSP 1996, nr 5, s. 253.

decyzji w sprawach z zakresu pomocy społecznej, ponieważ art. 110 ust. 7 u.p.s. – zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali* – uniemożliwia stosowanie art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym⁶.

Nie ulega wątpliwości, że udzielenie upoważnienia na podstawie analizowanego przepisu stanowi nie tyle uprawnienie, ile obowiązek wójta. Ustawodawca, ustalając sposób przekazywania uprawnień kierownikowi ośrodka pomocy społecznej, nie posługuje się sformułowaniem „może udzielić”, ale stwierdza: „wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela”. Przekazanie upoważnienia do wydawania indywidualnych decyzji w sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy powoduje, że wójt nie może osobiście wydawać decyzji administracyjnych na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej. Organ wykonawczy gminy nie może wydawać decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej – wydane przez niego decyzje należy traktować jako dotknięte wadą nieważności⁷.

Zupełnie inaczej ustawodawca uregulował sytuację starosty, zgodnie bowiem z art. 112 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej: „W indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości powiatu decyzje administracyjne wydaje starosta lub z jego upoważnienia kierownik powiatowego ośrodka pomocy rodzinie i inni pracownicy centrum upoważnieni na wniosek kierownika”⁸. Z kolei art. 110 ust. 7 u.p.s., w odróżnieniu od art. 112 ust. 5 u.p.s., w ogóle nie przewiduje, aby wójt mógł wydawać decyzje administracyjne w sprawach dotyczących pomocy społecznej. Decyzje wydane przez wójta na podstawie przepisów omawianej ustawy, jako wydane przez organ niewłaściwy, będą dotknięte wadą nieważności przewidzianą w art. 156 § 1 pkt 1 kodeksu postępowania administracyjnego. Wójt jest organem właściwym do wydawania decyzji w sprawach indywidualnych należących do właściwości gminy. Czynności podejmowanych przez kierownika ośrodka pomocy społecznej nie można traktować jako działań, które zastępują działanie wójta. Możliwość wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej wynika dla kierownika ośrodka pomocy społecznej nie tylko z upoważnienia organu wykonawczego gminy, ale także z przepisu samej ustawy, który zobowiązuje do przekazania kompetencji⁹.

⁶ Por. W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, wyd. 4, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2013, s. 385. Artykuł 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że wójt może upoważnić swoich zastępców i innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych.

⁷ I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 435. Por. *eadem*, *Prawo pomocy społecznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.

⁸ Art. 112 ust. 5 u.p.s.

⁹ Zob. W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 386.

Decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej mogą także wydawać pracownicy ośrodka pomocy społecznej. Możliwość dekoncentracji kompetencji orzeczniczych na rzecz pracowników ośrodka przewiduje art. 110 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym kierownik ośrodka może zwrócić się do wójta z wnioskiem o udzielenie upoważnienia dla „innych osób”. Ze względu na specyfikę spraw, w jakich będzie prowadzone orzecznictwo administracyjne, „innymi osobami” będą głównie pracownicy ośrodka pomocy społecznej. Pracownikami ośrodka pomocy społecznej upoważnionymi przez organ wykonawczy do wydawania decyzji administracyjnych są zazwyczaj zastępcy kierownika tej placówki. Nie tylko jednak pracownicy ośrodka mogą być upoważnieni do wydawania decyzji administracyjnych. Zakres podmiotowy dekoncentracji wewnętrznej jest w wypadku omawianego przepisu bardzo szeroki. Nie ma bowiem żadnych przeszkód, żeby kierownik ośrodka pomocy społecznej skierował do wójta wnioski o udzielenie upoważnienia osobie niezatrudnionej w ośrodku pomocy społecznej na podstawie umowy o pracę, ponieważ na takie rozwiązanie pozwala bardzo ogólnie sformułowane określenie „inna osoba”. Przepisy ustawy o pomocy społecznej – w odróżnieniu od innych przepisów dotyczących problematyki dekoncentracji wewnętrznej – nie wyznaczają żadnych granic podmiotowych, nie ograniczają więc dekoncentracji do pracowników ośrodka pomocy społecznej.

Zagadnieniem, które wywołuje rozbieżności zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie, jest kwestia uprawnień kierownika ośrodka pomocy społecznej do upoważniania innych pracowników do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 października 1997 r.¹⁰ stwierdził, że kierownik ośrodka pomocy społecznej upoważniony do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu pomocy społecznej nie ma uprawnienia do upoważniania pracowników ośrodka w trybie art. 268a kodeksu postępowania administracyjnego do załatwiania tych spraw w jego imieniu. Decyzja administracyjna wydana przez osobę (pracownika ośrodka) korzystającą wyłącznie z upoważnienia kierownika ośrodka pomocy społecznej jest nieważna z mocy art. 156 § 1 pkt 1 kodeksu postępowania administracyjnego¹¹. W jednym z wcześniejszych wyroków Naczelny Sąd Administracyjny zajął odmienne stanowisko, stwierdzając, że wyprowadzenie „z milczenia ustawy o pomocy społecznej wniosku o niedopuszczalności upoważniania przez kierownika ośrodka pomocy społecznej jego zastępców i innych pracowników do wydawania decyzji administracyjnych w jego imieniu na podstawie art. 268a k.p.a. pomija wykładnię systemową i oznacza niezrozumienie zasady, zgodnie z którą ustawa szczególna nie eliminuje wszystkich przepisów o charakterze ogólnym, ale tylko zastępuje te prze-

¹⁰ Sygn. akt Sa/Gd 1894/96, ONSA 1998, nr 3, poz. 88.

¹¹ *Ibidem*.

pisy ogólne, których treść została odmiennie uregulowana w ustawie szczególnej”¹². Jak widzimy, linia orzecznicza nie jest jednolita w tym zakresie, podobnie doktryna. Piotr Zaborniak uważa, że czynności podejmowanych przez kierownika ośrodka pomocy społecznej nie można traktować jako działań, które zastępują działanie wójta¹³. Możliwość wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej wynika dla kierownika ośrodka pomocy społecznej nie tylko z upoważnienia organu wykonawczego gminy, ale także z przepisu samej ustawy, który zobowiązuje do przekazania kompetencji¹⁴. Na poparcie swojej tezy Piotr Zaborniak przywołuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 czerwca 1994 r.¹⁵, w którym stwierdzono, że z chwilą udzielenia kierownikowi upoważnienia staje się on organem administracji publicznej wydającym decyzje we własnym imieniu, nie zaś w imieniu organu wykonawczego gminy. Piotr Zaborniak podkreśla, że upoważnienie wójta podjęte na podstawie komentowanego przepisu ma ten skutek, że nie tyle przenosi kompetencję, ile powoduje powstanie kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych przez kierownika ośrodka pomocy społecznej¹⁶. Zdaniem Marka Szewczyka, jeśli kierownik ośrodka pomocy społecznej upoważniony przez wójta staje się organem administracji publicznej, to nie ma przeszkód, aby upoważniał na podstawie art. 268a kodeksu postępowania administracyjnego pracowników podległej mu jednostki¹⁷. Czynności podejmowanych przez kierownika ośrodka pomocy społecznej nie można traktować jako działań, które zastępują działanie wójta. Możliwość wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej wynika dla kierownika ośrodka pomocy społecznej nie tylko z upoważnienia organu wykonawczego gminy, ale także z przepisu samej ustawy, który zobowiązuje do przekazania kompetencji¹⁸. Barbara Adamiak wskazuje, że norma z art. 268a kodeksu postępowania administracyjnego nie koliduje w żaden sposób ani z normą z art. 110 ust 7–8 u.p.s. ani nawet z przepisem art. 17 kodeksu postępowania administracyjnego¹⁹. W związku z tym nie ma przeszkód do jej stosowania przez kierownika ośrodka pomocy społecznej wobec podległych mu pracowników. Odmiennego zdania jest Iwona Sierpowska, która podkreśla, że wskazany w ustawie „ruch kompetencji” nie może być interpretowany rozszerzająco, szczególnie upoważnieni przez wójta kierownicy nie mogą udzielać dalszych upo-

¹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 czerwca 1994 r., SA/Łd 1417/94, OSP 1996, z. 5, poz. 101.

¹³ P. Zaborniak, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 386.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Sygn. akt SA/Łd 1417/94, OSP 1996, nr 5.

¹⁶ P. Zaborniak, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.* s. 386.

¹⁷ M. Szewczyk, *Udzielanie upoważnień do wydawania decyzji z zakresu pomocy społecznej*, „Casus” 2004, nr 31, s. 8.

¹⁸ Zob. W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 386.

¹⁹ Zob. B. Adamiak, *op. cit.*, s. 253.

ważnień do wydawania decyzji administracyjnych²⁰. Autorka ta jednoznacznie stwierdza, że należy wykluczyć możliwość subdelegacji kompetencji do wydawania decyzji w sprawach z zakresu pomocy społecznej²¹. Z kolei Stanisław Nitecki uważa, że osoby upoważnione przez wójta do wydawania decyzji administracyjnych nie stają się podmiotem administrującym, ponieważ swoje uprawnienia mają nie z mocy postanowień przepisu prawa, ale w następstwie czynności prawnej organu przekazującego²².

Choć argumenty uzasadniające stwierdzenie, że kierownik ośrodka pomocy społecznej może na podstawie art. 268a kodeksu postępowania administracyjnego udzielać upoważnień podległym mu pracownikom, należy uznać za zasadne, to trzeba zwrócić uwagę na jedno kluczowe zagadnienie. Możliwość dalszej dekoncentracji kompetencji orzeczniczych z zakresu pomocy społecznej przewiduje art. 110 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że kierownik ośrodka pomocy społecznej może zwrócić się do wójta z wnioskiem o udzielenie upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu pomocy społecznej „innej osobie”. Należy uwzględnić to, że wójt nie może udzielić upoważnienia innej osobie, jeśli nie wystąpi o to kierownik ośrodka pomocy społecznej²³. Wniosek kierownika jest warunkiem *sine qua non* możliwości zastosowania tego przepisu. Działanie wójta z urzędu jest dopuszczalne tylko w wypadku udzielenia upoważnienia kierownikowi ośrodka pomocy społecznej. Skoro ustawodawca przewidział taką ścieżkę przekazywania kompetencji, to – według mnie – regulacja ta nie może być interpretowana rozszerzająco. Dlatego upoważniony kierownik nie może dokonać subdelegacji uzyskanego od wójta upoważnienia na rzecz innej osoby. Taki ruch kompetencji pozbawiłby wójta możliwości – i tak już bardzo ograniczonej – kontroli nad tym, kto realizuje kompetencje z zakresu pomocy społecznej należące do właściwości gminy. Co istotne, wójt udziela upoważnienia innej osobie wskazanej przez kierownika ośrodka pomocy społecznej w warunkach uznania, jeśli zatem stwierdzi, że dana osoba jego zdaniem nie gwarantuje poprawności wykonania tego zadania, może odmówić udzielenia jej upoważnienia²⁴.

Artykuł 110 ust. 7–8 u.p.s. nie określa, w jakiej formie następuje dekoncentracja kompetencji orzeczniczych. W doktrynie wielokrotnie podnoszono, że odpowiednią formą udzielenia upoważnienia na podstawie art. 110 ust. 7–8 u.p.s. jest zarządzenie

²⁰ Zob. I. Sierpowska, *Ustawa...*, s. 435.

²¹ Podobne stanowisko jak Iwona Sierpowska zajmują Łukasz Borkowski, Radosław Krajewski i Sylwester Szymański, którzy zauważają, że „wystąpił problem, czy kierownik ośrodka pomocy społecznej może wydać upoważnienie swoim zastępcom lub innym pracownikom. Wobec jednoznacznego brzmienia komentowanego przepisu przyjęć należy, iż taka subdelegacja nie jest absolutnie możliwa” (Ł. Borkowski, R. Krajewski, S. Szymański, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Leges 2006, s. 200).

²² S. Nitecki, *op. cit.*, s. 74.

²³ Por: *ibidem*, s. 73–74; M. Węgrzyn-Skarbek, *Organizacja pomocy społecznej w gminach*, „Administracja – Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2007, nr 3, s. 223.

²⁴ Por. S. Nitecki, *op. cit.*, s. 73.

wójta²⁵. W podstawie prawnej takiego zarządzenia powinien być powołany art. 110 ust. 7–8 u.s.p., należy także określić zakres upoważnienia – zgodnie z treścią art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej. Wójt nie ma możliwości modyfikowania zakresu upoważnienia, musi ono bowiem obejmować wydawanie decyzji we wszystkich sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy²⁶. Zarządzenie organu wykonawczego gminy zawierające upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych nie jest aktem prawa miejscowego²⁷. Akty prawa miejscowego obowiązujące na terenie gminy stanowi co do zasady rada gminy²⁸. Wyłączenie tej zasady może nastąpić na podstawie wyraźnego przepisu ustawy, który powierzyłby wójtowi prawo stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego. Ponieważ art. 110 ust. 7–8 u.p.s. nie wprowadza wyjątku od tej zasady, nie można zatem uznać tej formy działania wójta za wprowadzającą normy powszechnie obowiązujące na terenie gminy²⁹.

Omówiony charakter upoważnień wpływa także na sposób redagowania decyzji z zakresu pomocy społecznej. Kierownik i inni upoważnieni przez wójta pracownicy ośrodka pomocy społecznej, wydając decyzje administracyjne, są zobowiązani do zaznaczenia tego faktu, samo upoważnienie powinno się zaś znajdować w aktach personalnych i być udostępniane na żądanie organu wyższego szczebla lub sądu administracyjnego³⁰. Powołanie się na upoważnienia powinno przybrać formę adnotacji przy podpisie na decyzji o treści: „z up. wójta”. Wydana decyzja może również wskazywać w swojej podstawie prawnej zarządzenie wójta, które zawiera upoważnienie dla kierownika ośrodka pomocy społecznej do wydawania decyzji administracyjnych. W literaturze spotykamy się z poglądem, że zarządzenie zawierające upoważnienie stanowi jedyną podstawę prawną wydawania decyzji z zakresu pomocy społecznej, gdyż jego mocą jest przekazywane władztwo administracyjne³¹. Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny, zarządzenie decyduje o właściwości rzeczowej kierownika ośrodka pomocy społecznej w zakresie wydawania decyzji administracyjnych. Dlatego się uważa, że zarządzenia zawierające upoważnienia, o jakich mowa w art. 110 ust. 7–8 u.p.s., powinny być powoływane w podstawie prawnej decyzji z zakresu pomocy spo-

²⁵ Zob. M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 8; W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 476.

²⁶ Zob. M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 8.

²⁷ Zob. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 476.

²⁸ Zob. art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

²⁹ Zob. W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.* s. 476.

³⁰ Analogicznie zagadnienie to jest ujęte w: B. Noga, S. Nitecki, *Decyzje, postanowienia i pisma w sprawach z zakresu pomocy społecznej*, Gaskor, Wrocław 2010, s. 51. Autorzy przywołanej pracy stwierdzają także: „Formy upoważnień, które nie będą udzielane na piśmie i skierowane do konkretnej osoby, jak również które nie będą kierowane do konkretnej osoby, lecz będą upoważniały do podpisywania decyzji przez osoby zajmujące określone stanowiska w danej strukturze organizacyjnej, uznawane są za bezskuteczne” (*ibidem*, s. 51).

³¹ M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 8.

łącznej³². Moim zadaniem jednak takie stanowisko nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach. Jak już wskazano wcześniej, upoważnienia te nie mają charakteru aktów prawa miejscowego, w związku z tym nie można się na nie powoływać w podstawie prawnej wydawanych rozstrzygnięć. Nawet jeśli za częścią przedstawicieli doktryny uznalibyśmy konieczność powoływania treści zarządzenia w podstawie prawnej wydawanej decyzji, to powinniśmy pamiętać, że niepowołanie w treści decyzji źródła stanowiącego upoważnienia do jej wydania nie będzie skutkowało wadliwością tego rozstrzygnięcia³³.

Łatwiejsze jest ustalenie reguł dotyczących wydawania decyzji administracyjnych z zakresu pomocy społecznej przez organy powiatu. Zgodnie z art. 112 ust. 5 u.p.s., w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości powiatu decyzje wydaje starosta lub z jego upoważnienia kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie i inni pracownicy centrum upoważnieni na wniosek kierownika. Mamy tutaj precyzyjnie wyznaczone granice podmiotowe dekoncentracji kompetencji z zakresu pomocy społecznej. Starosta może upoważnić tylko i wyłącznie kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie i pracowników tego centrum. Upoważnienie to powinno mieć formę pisemną i znajdować się w aktach personalnych upoważnionej osoby. W odróżnieniu do regulacji dotyczących sytuacji wójta, starosta zachowuje uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnych. W wypadku miast na prawach powiatu prezydent miasta może udzielić upoważnienia kierownikowi ośrodka pomocy społecznej lub pracownikom tego ośrodka, może również sam wydawać decyzje, ale tylko w sprawach należących do zakresu zadań powiatu. Odmiennie została uregulowana sprawa wydawania decyzji administracyjnych przez organy województwa samorządowego, ponieważ u.p.s. nie zawiera w tym zakresie rozwiązań o charakterze generalnym, a poszczególne przepisy wskazują kompetencje marszałka województwa w tym zakresie³⁴. Takie unormowanie zakłada, że będą miały tutaj zastosowanie reguły przewidziane postanowieniami ustawy o samorządzie województwa³⁵. Zgodnie z przepisami tej ustawy marszałek województwa jest uprawniony do wydawania decyzji administracyjnych z zakresu administracji publicznej, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Może on upoważnić do wydawania decyzji w jego imieniu wicemarszałków, pozostałych członków zarządu województwa, pracowników urzędu marszałkowskiego i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. W praktyce oznacza to,

³² *Ibidem*.

³³ Na co wielokrotnie zwrócił uwagę w swoich rozstrzygnięciach Sąd Najwyższy – zob.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2000 r., III RN 189/99, OSNAPiUS 2001, nr 8, poz. 248; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 października 1996 r., III RN 8/96, OSP 1997, nr 10, poz. 190.

³⁴ Zob. art. 59 ust. 5 u.p.s.

³⁵ S. Nitecki, *op. cit.*, s. 77.

że marszałek województwa w sprawach z zakresu pomocy społecznej może samodzielnie wydawać decyzje, a także upoważnić kierownika regionalnego ośrodka polityki społecznej do ich wydawania w jego imieniu³⁶.

3. Dekoncentracja wewnętrzna na mocy porozumienia

Oprócz fakultatywnej i obligatoryjnej dekoncentracji wewnętrznej wyróżniamy jeszcze dekoncentrację wewnętrzną na mocy porozumienia. Zgodnie z ustawą o ubezpieczeniu społecznym rolników³⁷ (dalej: u.u.s.r.), prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w porozumieniu z prezesem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych może postanowić, że określone przez niego decyzje będą wydawać w jego imieniu pracownicy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Jest to unikalne rozwiązanie, pozwalające na wspólne podjęcie decyzji o dekoncentracji wewnętrznej przez dwa organy. Dodatkowo upoważnieni pracownicy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych będą wydawali decyzje w imieniu prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, czyli organu, w którego urzędzie nie są zatrudnieni. Nie ulega wątpliwości, że jest to klasyczny przykład dekoncentracji wewnętrznej, ponieważ decyzje w imieniu organu, jakim jest prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego będzie wydawał upoważniony przez niego pracownik. Charakter tego upoważnienia wpływa na sposób redagowania decyzji z zakresu ubezpieczeń społecznych rolników. Decyzja musi zawierać podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do jej wydania. Pracownik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych upoważniony przez prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego jest zobowiązany do zaznaczenia tego faktu w treści decyzji. Powołanie się na upoważnienie powinno przybrać formę adnotacji przy podpisie na decyzji, o treści: „z up. prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego”.

4. Dekoncentracja wewnętrzna ustawowa

Poza przedstawionymi wyżej rodzajami dekoncentracji wewnętrznej wyróżniamy jeszcze dekoncentrację wewnętrzną ustawową, którą możemy określić także jako dekoncentrację wewnętrzną normatywną. Przykłady takiej dekoncentracji odnajdujemy w ustawach z zakresu materialnego prawa administracyjnego, które dotyczą wojewódzkich służb, inspekcji i straży. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartogra-

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.

ficzne³⁸ (dalej: u.p.g.k.), wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego wykonuje w imieniu wojewody zadania i kompetencje służby geodezyjnej i kartograficznej określone w ustawach i przepisach odrębnych. Wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego działający w imieniu wojewody wykonuje zadania niezastrzeżone na rzecz organów administracji geodezyjnej i kartograficznej, szczególnie: 1) kontroluje przestrzeganie i stosowanie przepisów ustawy, w tym zgodność wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych z przepisami ustawy i posiadanie uprawnień zawodowych przez osoby wykonujące samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii, 2) kontroluje działania administracji geodezyjnej i kartograficznej, 3) współdziała z Głównym Geodetą Kraju oraz organami kontroli państwowej w zakresie właściwości nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, 4) ewidencjonuje lokalne systemy informacji o terenie oraz przechowuje kopie zabezpieczające bazy danych, w tym zwłaszcza bazy danych ewidencji gruntów i budynków, 5) na wniosek starosty wyraża opinię o przygotowaniu gminy do przejścia zadań w trybie art. 6a ust. 4 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne³⁹. W rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego jest organem pierwszej instancji w sprawach określonych w ustawie oraz organem wyższego stopnia w stosunku do organów administracji geodezyjnej i kartograficznej⁴⁰. Podobne rozwiązanie zawiera ustawa o Państwowej Straży Pożarnej⁴¹, w której czytamy, że zadania i kompetencje Państwowej Straży Pożarnej na obszarze województwa wykonuje wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej⁴² jako kierownika stra-

³⁸ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.

³⁹ Zob. art. 7b ust. 1 u.p.g.k.

⁴⁰ Zob. art. 7b ust. 2 u.p.g.k.

⁴¹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm., dalej: u.p.s.p.

⁴² Identyczne sformułowanie „przy pomocy” zawierają pozostałe ustawy, które określają zadania i kompetencje wojewódzkich służb, inspekcji i straży:

– zadania Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów wykonuje wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych – zob. art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 187, poz. 1577 ze zm.;

– zadania Inspekcji Farmaceutycznej wykonuje wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego – zob. art. 112 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 Prawo farmaceutyczne, tekst jednolity: Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.;

– wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska sprawuje nadzór w zakresie terminowego uchwalenia programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych oraz wykonywania zadań określonych w programach ochrony powietrza i planach działań krótkoterminowych przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, starostę oraz inne podmioty – zob. art. 96a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.;

– zadania Inspekcji Handlowej wykonuje wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora inspekcji handlowej – zob. art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1219 ze zm.;

ży wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie⁴³. Komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej wykonuje w imieniu wojewody zadania i kompetencje z zakresu ochrony przeciwpożarowej⁴⁴. Również komendant wojewódzki Policji działa w imieniu wojewody i wykonuje zadania ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania porządku i bezpieczeństwa publicznego⁴⁵.

Analogiczne rozwiązania zawiera ustawa o systemie oświaty⁴⁶ (dalej: u.s.o.) i ustawa o ochronie zabytków⁴⁷ (dalej: u.o.z.). Zgodnie z u.s.o., kurator oświaty w imieniu wojewody wykonuje zadania i kompetencje w zakresie oświaty określone w ustawie i przepisach odrębnych na obszarze województwa. Czyni to za niego organ administracji publicznej, uprawniony do wydawania rozstrzygnięć administracyjnych, w związku z tym może on również upoważnić do wydawania decyzji innych pracowników kuratorium. Tezę taką potwierdza art. 32 ust. 3 u.s.o., w którym czytamy, że wojewoda na wniosek kuratora oświaty może tworzyć delegatury kuratorium, a kierownik takiej delegatury może z upoważnienia kuratora oświaty prowadzić sprawy na obszarze działania delegatury, w tym sprawować nadzór pedagogiczny i wydawać decyzje administracyjne.

Zgodnie z ustawą o ochronie zabytków, organami ochrony zabytków są minister do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w imieniu którego zadania i kompetencje w tym zakresie wykonuje Generalny Konserwator Zabytków, oraz wojewoda, w imieniu którego zadania i kompetencje w tym zakresie wykonuje wojewódzki konserwator zabytków⁴⁸. Do zadań wojewódzkiego konserwatora zabytków należy między innymi wydawanie decyzji, postanowień i zaświadczeń w sprawach określonych w u.o.z. i w przepisach odrębnych. Wojewódzki konserwator zabytków kieruje wojewódzkim urzędem ochrony zabytków, który wchodzi w skład zespolonej administracji w województwie. Wojewoda na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków po zasięgnięciu opinii Generalnego Konserwatora Zabytków, może tworzyć i likwidować delegatury wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków. Delegaturą wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków kieruje kierownik tej delegatury, który na podstawie upoważnienia wojewódz-

– zadania administracji architektoniczno-budowlanej wykonuje wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego – zob. art. 80 ust. 2 pkt 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

⁴³ Zob. art. 11 ust. 1 u.p.s.p.

⁴⁴ Zob. art. 11 ust. 2 u.p.s.p.

⁴⁵ Zob. art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.

⁴⁶ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

⁴⁷ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

⁴⁸ Zob. art. 89 ustawy z 23 lipca 2003 r. u.o.z.

kiego konserwatora zabytków prowadzi na terenie swojego działania kontrole i sprawy, w szczególności wydaje decyzje administracyjne.

Na tle zaprezentowanych regulacji nasuwa się podstawowe pytanie o to, czy osoby wskazane w przedmiotowych przepisach wydają decyzje samodzielnie, czy też muszą mieć upoważnienie od organu, w którego imieniu zgodnie z regulacjami ustawowymi – wykonują zadania i kompetencje. Zarówno ustawy ustrojowe, jak i dotychczas przeanalizowane przeze mnie przepisy materialne dotyczące instytucji dekoncentracji wewnętrznej jednoznacznie wymagają, aby upoważniony podmiot miał stosowne upoważnienie. W niemal każdej z przebadanych regulacji stwierdzano, że udzielając upoważnienia, organ administracji publicznej imiennie i w formie pisemnej wskazuje, kto za niego będzie wydawał określone w upoważnieniu decyzje i podejmował określone czynności. Wobec jednoznacznego stwierdzenia w przedmiotowych ustawach, że zadania i kompetencje są wykonywane przez wskazane podmioty „w imieniu wojewody”, należy się zastanowić, czy udzielenie takiego upoważnienia przez wojewodę byłoby czynnością prawnie dopuszczalną. Trzeba podkreślić, że takie określenie właściwości do wykonywania zadań i realizowania kompetencji jest nietypowym rozwiązaniem w zakresie materialnego prawa administracyjnego. W wypadku takiej regulacji wykonywać zadania i realizować kompetencje mogą wyłącznie wskazane podmioty. Co istotne, będą one działały w imieniu wojewody, ale to działanie w imieniu wojewody nie wynika z udzielonego upoważnienia, tylko wprost z ustawy. W związku z tym wojewoda ani nie może wydać takiego upoważnienia, ani nie może odebrać prawa do wykonywania określonych przez ustawy zadań i kompetencji, nie może także sam ich realizować. Warto w tym miejscu przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym stwierdzono, że „organy publiczne nie mogą udzielać upoważnień na działania prawnie dozwolone”⁴⁹. Gdyby zatem wojewoda udzielił takiego upoważnienia, byłoby to działanie dotknięte właśnie tego typu wadliwością. Nawet jeśli uznalibyśmy, że takie upoważnienie może być wydane, nie miałyby ono żadnego znaczenia dla porządku prawnego, ponieważ miałyby jedynie charakter deklaratoryjny. Treść komentowanych przepisów nie pozwala stwierdzić, jaki cel miał ustawodawca, określając właściwość do wykonywania zadań i kompetencji w prezentowany sposób. Nie ulega jednak wątpliwości, że kierownicy wojewódzkich służb, inspekcji i straży – mimo że działają w imieniu wojewody – podejmują czynności w pełni samodzielnie, i to oni (nie zaś wojewoda) ponoszą pełną odpowiedzialność za wynikające z tego tytułu konsekwencje.

⁴⁹ Wyrok NSA z 24 czerwca 1994 r., Sa/Lu 1417/94, Legalis.

5. Wnioski

Dekoncentracja wewnętrzna to rozwiązanie *stricte* organizacyjne, które jest stosowane ze względu na postulat sprawności działania i ograniczone możliwości każdego człowieka, które nie ulegają zwiększeniu w momencie objęcia przez niego stanowiska kierowniczego w danej organizacji, w tym także w administracji publicznej. Organy jednoosobowe zostały wyposażone w uprawnienia i obowiązki przekraczające możliwości jednej osoby, dlatego ustawodawca wprowadził jako standard system dekoncentracji wewnętrznej, która współcześnie jest powszechnie stosowana w administracji publicznej. Dekoncentracja wewnętrzna to instytucja, dzięki której administracja publiczna jest w stanie odpowiadać na stojące przed nią wyzwania i oczekiwania społeczne.

Literatura

- Adamiak B., *Glosa do wyroku NSA z 24 czerwca 1994 r.*, SA/Łd 1417/94, OSP 1996, nr 5.
- Borkowski Ł., Krajewski R., Szymański S., *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Leges 2006.
- Maciejko W., Zaborniak P., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2013.
- Nitecki S., *Pomoc społeczna. Procedury i tryb przyznawania świadczeń*, Gaskor, Wrocław 2012.
- Noga B., Nitecki S., *Decyzje, postanowienia i pisma w sprawach z zakresu pomocy społecznej*, Gaskor, Wrocław 2010.
- Sierpowska I., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
- Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
- Szewczyk M., *Udzielanie upoważnień do wydawania decyzji z zakresu pomocy społecznej*, „Causus” 2004, nr 31.
- Węgrzyn-Skarbek M., *Organizacja pomocy społecznej w gminach*, „Administracja – Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2007, nr 3.

Wykaz aktów prawnych

- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jedn. Dz. U. z 2008 r., Nr 50, poz. 291 ze zm.

- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 187, poz. 1577 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 Prawo farmaceutyczne, tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1219 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

Wykaz orzeczeń sądowych

- Wyrok SN z 28 czerwca 2000 r., III RN 189/99, OSNAPiUS 2001, nr 8, poz. 248.
- Wyrok SN z 11 października 1996 r., III RN 8/96, OSP 1997, nr 10, poz. 190.
- Wyrok NSA z 7 października 1997 r., Sa/Gd 1894/96, ONSA 1998, nr 3, poz. 88.
- Wyrok NSA z 24 czerwca 1994 r., SA/Łd 1417/94, OSP 1996, z. 5, poz. 101.
- Wyrok NSA z 24 czerwca 1994 r., SA/Łd 1417/94, OSP 1996, nr 5.
- Wyrok NSA z 24 czerwca 1994 r., Sa/Lu 1417/94, Legalis.

Types of internal deconcentration in substantive administrative law

Summary: Internal deconcentration is intended to be an institution which is optional - a public authority may, or may not use it. However, there are cases in which the legislator departs from the optional forms of internal deconcentration and gives it mandatory. In addition to internal deconcentration optional and mandatory we still dealing with an internal deconcentration under the agreement and statutory internal deconcentration. Internal deconcentration is the institution through which public administration is able to

respond to current challenges and social expectations, which is why the legislator has introduced a variety of its types.

Key words: internal deconcentration, administrative authorisation, optional internal deconcentration, mandatory internal deconcentration, internal deconcentration under the agreement, statutory internal deconcentration.

