

## Kilka refleksji na temat wydawania decyzji administracyjnych na forum związku jednostek samorządu terytorialnego

### Abstrakt

Wykonywanie zadań publicznych przez związki jednostek samorządu terytorialnego często wymaga wydawania decyzji administracyjnych. Niedoskonałości regulacji prawnej wywołują wiele wątpliwości w tym zakresie, w tym dotyczących kwestii organu właściwego do podejmowania decyzji na forum celowych związków samorządowych. Uznać należy – przede wszystkim z doktrynalnego punktu widzenia, jednak również w perspektywie normatywnej – iż w aktualnym stanie prawnym wydawanie decyzji należy do kompetencji zarządów takich związków. Za nieważne uznać więc należy postanowienia statutów związków jednostek samorządu terytorialnego przyznające tego rodzaju kompetencje przewodniczącym tych organów wykonawczych, czy legitymujące osoby do jednoosobowego podpisywania takich decyzji.

### Słowa kluczowe

samorząd terytorialny, decyzja administracyjna

1. Związki jednostek samorządu terytorialnego są odrębnymi od gmin/powiatów<sup>1</sup>, które je utworzyły, podmiotami administracji publicznej, wyposażonymi w osobowość prawną<sup>2</sup>. Charakterystyczne dla nich właściwości konstrukcyjne oraz właściwa im „lokalizacja” (umiejscowienie) w układach strukturalno-organizacyjnych administracji samorządowej uzasadniają określanie ich mianem „parapodstawowych podmiotów administracji publicznej”<sup>3</sup>. Obecnie przepisy samorządowych ustaw ustrojowych wprost

---

<sup>1</sup> W aktualnym stanie prawnym brakuje podstaw prawnych do tworzenia związków z udziałem województw.

<sup>2</sup> Więcej na temat konieczności rozróżniania osobowości prawnej w zakresie prawa prywatnego i publicznego czy też wyróżniania podmiotowości publicznoprawnej/podmiotowości administracyjnoprawnej i osobowości prawnej, np. odpowiednio: A. Doliwa, *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 145–216 i s. 313–488; P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 42–43 i s. 63–64. Dzięki temu, że związek jednostek samorządu terytorialnego posiada podmiotowość (osobowość) publicznoprawną, jego organy mogą, m.in., wydawać decyzje administracyjne czy akty prawa miejscowego (z wyjątkiem przepisów porządkowych).

<sup>3</sup> „[...] w ich skład nie wchodzi [...] wspólnoty samorządowe i odpowiednie terytoria (nie są więc, bezpośrednio, związkami wspólnot samorządowych/korporacji terytorialnych) [...] Użycie przedrostka «para» [...] należycie oddaje różnego rodzaju «ułomności» tych podmiotów administracji publicznej, nie pozbawiając ich zarazem charakteru podmiotów («prawie») podstawowych” – P. Lisowski, *op. cit.*,

przewidują istnienie następujących typów związków jednostek samorządu terytorialnego: związki międzygminne<sup>4</sup> (czasami nazywane też związkami gmin<sup>5</sup>), związki powiatów<sup>6</sup> i związki powiatowo-gminne<sup>7</sup>. Co warte podkreślenia, zmiany wprowadzone ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw<sup>8</sup> doprowadziły do uchylecia art. 74 u.s.p., w którym (począwszy od dnia 1 stycznia 1999 r.<sup>9</sup>) przewidywano funkcjonowanie związków komunalnych jako instytucjonalnej formy współdziałania miast na prawach powiatu z gminami, które takiego statusu nie posiadają. Powyższa modyfikacja nie przeszkodziła jednak ustawodawcy we wprowadzeniu do art. 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>10</sup> związków komunalnych jako synonimu (*sic!*) związków powiatowo-gminnych<sup>11</sup>. Zatem od dnia 1 stycznia 2016 r. związki komunalne nie stanowią już określenia dotyczącego specjalnej kategorii związków międzygminnych, można natomiast znaleźć przepis rangi ustawy przewidujący wykorzystywanie tego terminu do zamiennego nazywania związków powiatowo-gminnych<sup>12</sup>.

s. 461. Doktrynalna świadomość swoistych właściwości konstrukcyjnych związków jednostek samorządu terytorialnego sprzyja też zgłaszaniu innych propozycji eksponujących ich specyficzny status jako samorządowych podmiotów administracji publicznej – np. „jednostki samorządowe «drugiego stopnia»” – J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 221. Zob. jeszcze: I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 539–540.

<sup>4</sup> Zob., w szczególności, rozdz. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446), dalej „u.s.g.” lub „ustawa gminna”.

<sup>5</sup> Na przykład: art. 5 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23), dalej „k.p.a.” lub „Kodeks”; art. 132 ust. 1 pkt 1 lit. k ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2014 r. poz. 94 z późn. zm.); art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).

<sup>6</sup> Zob. w szczególności, rozdz. 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 z późn. zm.), dalej „u.s.p.” lub „ustawa powiatowa”.

<sup>7</sup> Począwszy do dnia 1 stycznia 2016 r. dyskusyjne staje się natomiast wyróżnianie nienazwanych w prawie pozytywnym związków jednostek samorządu terytorialnego, do których do dnia 31 grudnia 2015 r. zaliczano: związki powiatu (-ów) z miastem (-ami) na prawach powiatu oraz związki, których uczestnikami są tylko miasta na prawach powiatu – J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Seria e-podręczniki, Wrocław 2015, s. 455.

<sup>8</sup> Dz. U. poz. 1045 (dalej „nowela czerwcową”).

<sup>9</sup> *Nota bene*, między 27 maja 1990 r. a 31 grudnia 1998 r. porozumienia komunalne były synonimem porozumień międzygminnych (zob. ówczesne brzmienie tytułu rozdziału 7 u.s.g. – wtedy jeszcze „ustawy o samorządzie terytorialnym” – i art. 74 tej ustawy).

<sup>10</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 z późn. zm.

<sup>11</sup> Na mocy art. 16 noweli czerwcowej.

<sup>12</sup> Warto jeszcze zauważyć, że regulacje ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. poz. 1890, dalej „u.z.m.”) nie tylko nie ustanawiają nowej kategorii jednostek samorządu terytorialnego, ale i nie dają też podstaw do uznania związków metropolitalnych za związki jednostek samorządu terytorialnego. O pierwszej konstatacji przesądza chociażby brak lokowania na forum związku metropolitalnego wspólnoty samorządowej, o drugiej zaś – przede wszystkim niewskazywanie w art. 12 ust. 1 *ab initio* u.z.m. na to, iż wykonywanie zadań przez związek metropolitalny służyć ma wspólnemu wykonywaniu zadań publicznych; takiego przeznaczenia, konsekwentnie, nie ekspozuje też art. 12 ust. 2 tej ustawy. Za drugim stwierdzeniem przemawiają również przepisy dotyczące

Związek jednostek samorządu terytorialnego wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 65 ust. 1 u.s.g, art. 65 ust. 3 u.s.p.<sup>13</sup>). W publikacjach z zakresu nauki prawa administracyjnego i orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, iż związek jednostek samorządu terytorialnego jest zinstytucjonalizowaną formą dobrowolnego (co do zasady) współdziałania lokalnych jednostek samorządu terytorialnego, stosowaną w celu wspólnej realizacji zadań publicznych, zwłaszcza podejmowania przedsięwzięć przekraczających możliwości współdziałających gmin (powiatów)<sup>14</sup>. Podkreślić zarazem trzeba, że na mocy zmian wprowadzonych przez nowelę czerwcową przestanie dominować dotychczasowe założenie przesądzające o tym, że sformułowanie „w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych”<sup>15</sup> co do zasady<sup>16</sup> oznaczało – wobec przewidywania funkcjonowania tylko tzw. jednoimiennych celowych związków samorządowych – iż współdziałanie poprzez związek dotyczyło zadań publicznych wspólnych dla uczestników. Trudno żeby było inaczej, skoro w przypadku związków powiatowo-gminnych dochodzić będzie do współdziałania podmiotów o *ex definitione* różnych zakresach działania. Z założenia nie mają więc to być zadania tego samego rodzaju<sup>17</sup>. W konsekwencji, wspólne wykonywanie zadań publicznych w takich przypadkach polegać będzie „jedynie” na wspólnym (na zasadach właściwych dla celowego związku samorządowego) wykonywaniu niewspólnych (w kontekście klasycznego wymogu) zadań publicznych. W szczególności może to się sprowadzać

---

źródeł dochodów związków metropolitalnych. Związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w swoistym oderwaniu od jednostek samorządu terytorialnego, przez co można stwierdzić, że – z ustrojowego punktu widzenia – jest tworem pośrednim pomiędzy związkiem jednostek samorządu terytorialnego a jednostką samorządu terytorialnego.

<sup>13</sup> Zauważyć przy tym należy, że zgodnie z art. 72a ust. 2 u.s.p. do związków powiatowo-gminnych co do zasady stosuje się przepisy dotyczące związków powiatów (i to niezależnie od tego, czy tego rodzaju związki samorządowe zostały od razu utworzone jako tego rodzaju związki celowe, czy też powstały w drodze przekształcenia: związku międzygminnego – poprzez przystąpienie powiatu lub związku powiatów – na mocy akcesu gminy).

<sup>14</sup> Np. wyrok NSA z dnia 13 marca 2013 r. (II OSK 2726/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). „To czym jest związek międzygminny określają przede wszystkim przepisy art. 64 i 65 ustawy o samorządzie gminnym. Z przepisów tych wynika, że związek międzygminny jest tworzony przez zainteresowane gminy w celu wspólnego wykonywania określonych zadań publicznych należących do gmin, a więc spraw publicznych o znaczeniu lokalnym (zadań publicznych służących zaspokojeniu potrzeb wspólnot samorządowych). Istota związku międzygminnego polega więc na tym, że zainteresowane gminy określają jakie zadanie należące do zakresu ich działania będzie wykonywane wspólnie i w tym celu tworzą samodzielny byt prawny w postaci związku, na który przenoszą wykonywanie tego zadania” – uchwała NSA z dnia 11 kwietnia 2004 r. (OPS 2/04, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Na temat związków jednostek samorządu terytorialnego zob. np. P. Lisowski, *Swoiste formy współdziałania międzykomunalnego związane z wykonywaniem zadań publicznych*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 225–231.

<sup>15</sup> Zob. art. 64 ust. 1 u.s.g. i art. 65 ust. 1 u.s.p.

<sup>16</sup> Wyjątki mogły mieć miejsce w razie korzystania z możliwości przewidzianej w art. 64 ust. 5 *in fine* u.s.g.

<sup>17</sup> Chyba że jednym z uczestników związku powiatowo-gminnego będzie miasto na prawach powiatu, co stworzy (*ex lege*) możliwość współdziałania w zakresie zadań wspólnych także dla uczestników takiego związku jednostek samorządu terytorialnego.

do wykonywania zadań publicznych jednorodnych rodzajowo, których obowiązek realizacji ciąży zarówno na gminach, jak i powiatach (np. w zakresie edukacji publicznej).

Związek jednostek samorządu terytorialnego może być również utworzony w celu wspólnej obsługi, w szczególności administracyjnej, finansowej i organizacyjnej, określonych podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 10a u.s.g. i art. 6a u.s.p.<sup>18</sup>, tj. jednostek obsługiwanych, które są tworzone w celu wykonywania zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego.

Zakres działania celowego związku samorządowego (zadania związku) określa każdorazowo statut takiego podmiotu administracji publicznej. Prawa i obowiązki gmin/powiatów uczestniczących w związku, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku (art. 64 ust. 3 u.s.g./art. 65 ust. 3 u.s.p.)<sup>19</sup>. Co ważne, prawo nie zabrania współdziałania w formie związku między lokalnymi jednostkami samorządu terytorialnego, których terytoria stanowią – z punktu widzenia zasadniczego podziału terytorialnego państwa – części różnych województw. Ustawodawca nie wprowadził także wymogu, by członkami związku były wyłącznie sąsiadujące ze sobą jednostki samorządu terytorialnego. Dana jednostka samorządu terytorialnego może uczestniczyć w więcej niż jednym związku jednostek samorządu terytorialnego, po to by „wspólnie” wykonywać określone zadanie (zadania) publiczne.

Związkowi jednostek samorządu terytorialnego mogą być przekazywane zarówno zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, jak i zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego, choć zauważenia wymaga, że co do możliwości przekazania tej drugiej kategorii zadań publicznych związkowi w doktrynie funkcjonują odmienne stanowiska.

2. Jedną ze sfer administrowania celowych związków samorządowych stanowi wykonywanie zadań publicznych z wykorzystaniem formy decyzji administracyjnej. Zresztą, wskazano ją wprost jako cel uzasadniający współdziałanie międzykomunalne w formie związku powiatów i związków powiatowo-gminnych (zob. art. 65 ust. 1 i art. 72a ust. 1 u.s.p.). Brakowi wyeksponowania tej płaszczyzny instytucjonalnego współdziałania w przepisach rozdziału 7 ustawy gminnej nie należy jednak przypisywać istotnego znaczenia, zwłaszcza mając na uwadze treść art. 102 u.s.g. Nie ulega bowiem wątpliwości, że i związki międzygminne też mogą służyć do współdziałania międzykomunalnego w sferze wymagającej wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Przydatność związków jednostek samorządu terytorialnego do wykonywania tego rodzaju zadań publicznych potwierdzają przy tym przepisy ustaw szczególnych, często wprost przewidujące możliwość wykonywania zadań publicznych

<sup>18</sup> Zob. art. 64 ust. 1 u.s.g. oraz art. 65 ust. 1 i art. 72a u.s.p.

<sup>19</sup> Zob. jeszcze art. 72c ust. 3 u.s.p.

poprzez związki jednostek samorządu terytorialnego<sup>20</sup>. Co zaś szczególnie istotne, często są to regulacje *explicite* odnoszące się do wydawania decyzji administracyjnych – także na forum związków jednostek samorządu terytorialnego (np. art. 33, art. 34 i art. 35 ust. 4 u.p.t.z. czy art. 16 ust. 1, art. 17c ust. 3 i art. 18a u.z.z.w.).

Wspomnieć też należy o tym, że kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych przez właściwe w tym zakresie organy związków jednostek samorządu terytorialnego mogą wynikać nie tylko z ustaw (pierwotnie przydane innym organom administracji publicznej, np. wójtowi), ale również z zawartych przez związek jednostek samorządu terytorialnego porozumień (zob. np. art. 64 ust. 5, w związku z art. 8 ust. 2–2a u.s.g., czy art. 96 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>21</sup>).

Jak się więc okazuje, nieprzypadkowo w ustawie gminnej i w ustawie powiatowej zamieszczono przepisy wprost dotyczące tego rodzaju problematyki (zob.: art. 64 ust. 5 *in fine*, w związku z art. 39 ust. 4 u.s.g., art. 102 u.s.g./art. 65 ust. 4, w związku z art. 38 u.s.p., art. 89 u.s.p.). W konsekwencji znalazło to potwierdzenie w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a., zaliczającym do organów jednostek samorządu terytorialnego w znaczeniu procesowym (m.in.) organy „związków gmin” i „związków powiatów”. Administrowanie w tym zakresie nie jest jednak wolne od problemów, także sytuowanych w płaszczyźnie ustrojowej. Jeden z nich związany jest z rozbieżnymi interpretacjami dotyczącymi organu właściwego do wydawania decyzji administracyjnych na forum związku jednostek samorządu terytorialnego. Według niektórych bowiem właściwym jest przewodniczący zarządu celowego związku samorządowego. Nie podzielamy jednak takich poglądów i popierającej je argumentacji, opowiadając się za stanowiskiem uznającym – w aktualnym stanie prawnym i wobec uwarunkowań doktrynalnych – zarząd związku jednostek samorządu terytorialnego za organ właściwy do podejmowania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu działania parapodstawowego podmiotu administracji publicznej. Przekonanie o słuszności powyższego poglądu uzasadniamy zaś doktrynalnie i prawnopozytywnie w sposób wskazany poniżej. Zaznaczyć przy tym trzeba, że zamierzona w tym przypadku analiza dotyczyć też będzie innych zagadnień z zakresu tytułowej problematyki, koncentrując uwagę na różnego rodzaju wątpliwościach towarzy-

<sup>20</sup> Np.: art. 3 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250), dalej „u.cz.p.”; art. 2 pkt 1, w związku z art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2015 r. poz. 139 z późn. zm.), dalej „u.z.z.w.”; art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 651 z późn. zm.); art. 7 ust. 1 pkt 2, 4 i 4a ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1440 z późn. zm.), dalej „u.p.t.z.”.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.

szących administrowaniu celowych związków samorządowych z wykorzystaniem formy decyzji administracyjnej.

3. Ustalenia czynione w opracowaniach z zakresu nauki prawa administracyjnego, w szczególności – specjalizujące się w problematyce organizacji prawnej administracji publicznej – wskazują na wykorzystywanie kilku kluczowych paradygmatów strukturalno-organizacyjnych. Wśród właściwych dla ujęcia instytucjonalnego (stycznego) wymienić należy przede wszystkim zjawisko wewnętrznej organizacji podmiotów administracji publicznej, zakładające wyodrębnianie w ramach każdej z tego rodzaju jednostek organizacyjnych co najmniej jednego organu administracji publicznej, obsługiwanego przez odpowiedni aparat pomocniczy<sup>22</sup> (np. gmina–organy gminy–urząd gminy). Nie ulega przy tym wątpliwości, że ustanawianie organów administracji publicznej należy do materii ustawowej. Przesądza o tym ranga i przeznaczenie tych zjawisk organizacyjnych – predysponowanych do administrowania w imieniu macierzystych podmiotów administracji publicznej. Organy podmiotu administracji publicznej (zwane, w istocie niezbyt precyzyjnie, „organami administracji publicznej”) wyróżnia bowiem to, że tylko one *ex lege* wyposażone są w kompetencje. Powszechnie przyjmuje się przy tym, że wykonują je one „we własnym imieniu”, w istocie jednak czynią to w imieniu „swoich” podmiotów, które – posiadając zdolność prawną – nie posiadają zdolności do czynności prawnych<sup>23</sup>.

Podkreślić przy tym należy, że wskazywany monopol ustawy zachowują niezależnie od tego, czy mamy *in concreto* do czynienia z organami administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym (tzn. wyodrębnianymi w przepisach ustrojowego prawa administracyjnego, przeznaczonymi – co do zasady – do administrowania w imieniu danego podmiotu administracji publicznej), czy też organami w znaczeniu procesowym (specjalizującymi się w rozpatrywaniu i załatwianiu indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej)<sup>24</sup>. Zaznaczyć przy tym należy, że organy w znaczeniu ustrojowym są „pierwotniejsze” w tym znaczeniu, że od nich „zaczyna” się organizowanie struktury poszczególnych podmiotów administracji publicznej (na nich opiera się organizacja struktury poszczególnych podmiotów administracji publicznej). Często prowadzi to do sytuacji, w której to na nich (na niektórych z nich – w ramach wewnętrznej organizacji danego podmiotu administracji publicznej) spoczywa też pełnienie funkcji organu administracji w znaczeniu procesowym (tak jest, np. przypadku wójta/ burmistrza/prezydenta miasta).

<sup>22</sup> Więcej na ten temat, np. P. Lisowski, *Relacje ...*, s. 58–63, wraz z przywoływanymi tam publikacjami.

<sup>23</sup> Szczegóły: *ibidem*, s. 68–75.

<sup>24</sup> Przy czym nie jest regułą, że każdy organ w znaczeniu ustrojowym jest (też) organem w znaczeniu procesowym (zdarza się też, że i organy w znaczeniu procesowym nie są organami w ujęciu ustrojowym, czego przykładem treść obowiązującego przez ponad 12 lat art. 73 ust. 4 u.s.g. – unormowania tego przepisu będą stanowiąc przedmiot dalszych analiz). Dobrze to ilustruje treść art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. (a w istocie praktyka stosowania tego przepisu w świetle regulacji ustaw szczególnych z zakresu materialnego prawa administracyjnego).



W konsekwencji legitymowanie się statusem organu administracji publicznej (nawet „tylko” w znaczeniu procesowym) wymaga istnienia odpowiedniej regulacji ustrojowego prawa administracyjnego rangi ustawy. Co więcej, jeżeli organem procesowym ma być organ niebędący („wcześniej”) organem w znaczeniu ustrojowym, to ów wymóg jeszcze bardziej eksponuje swoje znaczenie (inaczej niż w przypadku organu administracji publicznej, dla którego funkcje procesowe uzupełniają status organu w znaczeniu ustrojowym).

4. Z przepisów samorządowych ustaw ustrojowych dotyczących celowych związków samorządowych wynika, że właściwe im rozwinięcie strukturalne każdorazowo bazuje na modelu dwóch organów kolegialnych: zgromadzenia związku (jako organu stanowiącego i kontrolnego) oraz zarządu związku (jako organu wykonawczego). Nieprzypadkowo zatem w art. 67 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i w art. 67 ust. 2 pkt 4 u.s.p. jest mowa o konieczności określenia w statucie związku jednostek samorządu terytorialnego „struktury” ich organów. Nie ulega zarazem wątpliwości, że regulowanie tego rodzaju atrybutów jest możliwe jedynie względem kolegialnych organów administracji publicznej – w stosunku do organów monokratycznych rozważanie takich kwestii jest, z przyczyn strukturalnych, bezprzedmiotowe.

Przyjmowane w tym względzie rozwiązania zawsze wywołują – poza sferą organów stanowiących i kontrolnych – odrębności w stosunku do schematów wewnętrznej organizacji współdziałających jednostek samorządu terytorialnego: wobec gmin – prowadzą bowiem do „zastąpienia” organu monokratycznego organem kolegialnym (i to niezależnie od tego, czy chodzi o związek międzygminny, czy też związek powiatowo-gminny), w stosunku do powiatów – skutkują zaś brakiem organu jednoosobowego związku. Co zaś szczególnie istotne, każdorazowo prowadzą – w razie wspólnego wykonywania zadań publicznych wymagających podejmowania decyzji administracyjnych – do przenoszenia tego rodzaju kompetencji z, co do zasady, organu monokratycznego na organ kolegialny. Bezspornie przecież na forum lokalnych jednostek samorządu terytorialnego ustawodawca preferuje przyporządkowywanie wójtom (burmistrzom, prezydentom miast) i starostom<sup>25</sup> zdolności do wydawania decyzji administracyjnych. Ustawodawca nie przewiduje natomiast w ramach wewnętrznej organizacji celowych związków samorządowych monokratycznych organów administracji publicznej (zob. w tym zakresie np. art. 7 ust. 4 pkt 2, 5 i 5a u.p.t.z.).

Wydaje się, że właśnie wskazane powyżej różnice strukturalne stanowią pierwotną przyczynę, z powodu której dochodzi czasami do rozbieżności we wskazywaniu organu administracji publicznej właściwego na forum związków jednostek samorządu terytorialnego do wydawania decyzji administracyjnych<sup>26</sup>. Inaczej rzecz ujmując, monokra-

---

<sup>25</sup> Zob. art. 39 ust. 1 u.s.g. i art. 38 ust. 1 u.s.p.

<sup>26</sup> Nie dotyczą one jednak zgromadzeń związków – ich stanowiąco-kontrolny status (wynikający z funkcji pełnionych przez te organy na forum związku oraz przeznaczenia przyznanych im kompetencji,

tyczne przyzwyczajenia charakterystyczne dla doświadczeń terytorialnych związków samorządowych sprzyjają poszukiwaniu podobnej lokalizacji w strukturach parastanowiskowych podmiotów administracji publicznej. Brakuje jednak ustrojowego umocowania dla takich transpozycji. Związki jednostek samorządu terytorialnego nie zostały przecież wyposażone przez ustawodawcę w monokratyczne organy administracji publicznej. W tej sytuacji nawet odesłanie z art. 65 ust. 5 u.s.p. („Do związków powiatów stosuje się odpowiednio art. 38”)<sup>27</sup> wymaga zastosowania modyfikacji – tj. w szczególności uwzględnienia konieczności przejmowania przez zarząd związku powiatów (zarząd związku powiatowo-gminnego) nie tylko kompetencji decyzyjnych pierwotnie kierowanych do zarządu powiatu, ale i – dominujących przypadków – ich przechodzenia z urzędu starosty (urzędu wójta, burmistrza, prezydenta miasta<sup>28</sup>). Wspomnieć przy tej okazji warto, że w ustawie gminnej i ustawie powiatowej nie wprowadzono jednoznacznej regulacji wskazującej na to, że do organów wykonawczych tych związków samorządowych należy odpowiednio stosować przepisy dotyczące organów wykonawczych lokalnych jednostek samorządu terytorialnego. Z drugiej jednak strony, *summa summarum* tego rodzaju regułę da się wyprowadzić w drodze wykładni wykraczającej poza możliwości literalnej egzegezy. Pamiętać wszelako należy o tym, że w istocie kompetencje dotyczące wydawania decyzji administracyjnych nie są charakterystyczne dla urzędów organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego<sup>29</sup>. Zatem legitymowanie się statusem organu wykonawczego związku samorządowego nie musi przesądzać o posiadaniu kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych. Trudno jednak w tej materii o spójną praktykę normatywną. O ile bowiem kolegialnemu organom wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego prawodawca relatywnie rzadko przyporządkowuje tego rodzaju kompetencje, to dokładnie odwrotnie postępuje względem organów wykonawczych celowych związków samorządowych.

Podkreślić w tym kontekście jeszcze trzeba, że takiego waloru strukturalno-organizacyjnego nie posiadają przewodniczący zarządów związków międzygminnych (związków powiatów, związków powiatowo-gminnych). Co więcej, *ex definitione* stanowiska przewodniczących kolegialnych organów administracji publicznej nie legitymują się statusem organów administracji publicznej. „Brakuje” im bowiem odpowiedniej strukturalnej lokalizacji (nie są organami podmiotów administracji publicznej), w konsekwencji nie posiadają kompetencji bezpośrednio służących wykonywaniu zadań podmiotu administracji publicznej. Są za to organami (wewnętrznymi) organów admini-

---

a więc i właściwych im form działania administracji publicznej). Z tego powodu za irrelevantny uznać należy brak w ustawie powiatowej odpowiedników art. 69 ust. 2 i 3 u.s.g.

<sup>27</sup> *Nota bene*, w ustawie gminnej porzeczono – w tym zakresie – na odesłaniu ograniczonym do art. 39 ust. 4 u.s.g. (zob. art. 64 ust. 5 *in fine*).

<sup>28</sup> Tego rodzaju sytuacje mogą dotyczyć związków powiatowo-gminnych.

<sup>29</sup> Por. w szczególności: art. 26 ust. 1 i art. 30 ust. 2 z art. 39 ust. 1 u.s.g. (uwzględniając podejście właściwe dla metody historycznej); art. 26 ust. 1 i art. 30 ust. 2 z art. 38 ust. 1 ust. 1 u.s.p.



stracji publicznej, stanowiąc przejaw wewnętrznej organizacji organów kolegialnych, co istotnie rzutuje na przeznaczenie właściwych im kompetencji.

Z tej perspektywy pozytywnie należy więc ocenić uchylene – z dniem 27 października 2002 r. – art. 73 ust. 4 u.s.g., zgodnie z którym począwszy od dnia 27 maja 1990 r. obowiązywał przepis przesadzający o odpowiednim stosowaniu do przewodniczącego zarządu związku międzygminnego „przepisów dotyczących wójta lub burmistrza”<sup>30</sup>. Mieliśmy bowiem w tym przypadku do czynienia z unormowaniem dosyć sztucznie przenoszonym na forum takiego celowego związku samorządowego, m.in., mechanizm z art. 39 ust. 1 u.s.g. – w dodatku w sposób raczej abstrahujący od uwarunkowań strukturalnych. Na taką ocenę zasługuje przecież rozwiązanie zakładające przenoszenie możliwości dostępnych dla organu administracji publicznej na organ organu administracji publicznej. Co ciekawe, takiego przepisu nie wprowadzono do ustawy powiatowej. W tym zakresie ustawodawca nie wprowadził analogicznego unormowania (choć ciągle ma pretekst w postaci obowiązywania we władzach powiatu paradygmatu polegającego na obowiązywaniu wymogu unii personalnej między pełnieniem funkcji starosty a zajmowaniem stanowiska przewodniczącego zarządu powiatu). I słusznie, zważywszy na to, że starosta – wydając decyzję administracyjną – nie realizuje funkcji przewodniczącego zarządu powiatu. Mówiąc inaczej, kompetencja starosty do wydawania decyzji administracyjnych jest realizowana w warunkach charakterystycznych dla administrowania dostępnego organowi administracji publicznej. Bezsposornie nie jest związana z przewodniczeniem zarządowi powiatu, nie jest też wywodzona z funkcjonowania tego organu kolegialnego. Należy zatem rozróżnić kompetencje starosty (np. wydawanie decyzji administracyjnych) od uprawnień przewodniczącego zarządu powiatu (np. organizacja pracy zarządu powiatu). Co znamienne i warte podkreślenia, art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. nie wyróżnia przewodniczącego zarządu związku powiatów jako organu jednostki samorządu terytorialnego w znaczeniu procesowym (jako *sui generis* starosty związku powiatów).

5. Uwzględnienie powyższych ustaleń pozwala przekroczyć ograniczenia implikowane brakiem wyraźnej dekretacji w samorządowych ustawach ustrojowych<sup>31</sup>. Skoro – po pierwsze – ustawodawca przewiduje dla struktur celowych związków samorządowych dwa typy organów w znaczeniu ustrojowym, spośród których jeden (stanowiący i kontrolny) funkcjonalnie nie jest predestynowany do załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych w drodze decyzji, po drugie zaś brakuje – zarówno w ww. ustawach jak

<sup>30</sup> Niezależnie od tego, że przyczyny derogacji były inne – związane ze zniesieniem kolegialnych organów wykonawczych gmin.

<sup>31</sup> W dodatku zdarzają się też unormowania literalnie błędnie lokujące kompetencje dotyczące wydawania decyzji administracyjnych – w art. 89 zd. pierwsze *in fine* u.s.p. jest przecież mowa o decyzjach wydawanych przez „związki powiatów”. Takiego błędu nie popełniono już w art. 102 zd. pierwsze u.s.g., tyle że w tym przepisie poprzestano na użyciu enigmatycznej formuły decyzji wydawanych przez organy związków międzygminnych.

i w Kodeksie czy też w Ordynacji podatkowej<sup>32</sup> – regulacji przewidujących w strukturach tych podmiotów administracji publicznej innych organów (w znaczeniu procesowym), to uznać należy, że na forum związków jednostek samorządu terytorialnego kompetencje do podejmowania decyzji wchodzą w zakres urzędów ich organów wykonawczych.

Niezależnie zatem od tego, czy przepisy ustaw szczególnych *expressis verbis* przełamują impas identyfikacyjny w tym zakresie, czy też nie<sup>33</sup> – przy braku innych unormowań rangi ustawy (np. przewidujących, iż przewodniczący zarządu związku jednostek samorządu terytorialnego jest *in concreto* właściwy do podejmowania decyzji administracyjnych) – organem legitymowanym do załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych jest organ wykonawczy celowego związku samorządowego. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył: „[...] rolę związku międzygminnego jest wykonywanie zadań publicznych przekazanych mu przez gminy tworzące ten związek. Ustawa może wówczas organowi [...] którym jest Zarząd Związku [...] wyznaczyć rolę organu administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.”<sup>34</sup>.

Jeżeli więc przepis prawa stanowić będzie, że decyzję wydaje organ związku jednostek samorządu terytorialnego (nie dookreślając który) albo związek jednostek samorządu terytorialnego, administrującym właściwym do wydania decyzji będzie organ wykonawczy związku jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku utworzenia związku powiatów wykonującego zadanie publiczne także poprzez wydawanie decyzji administracyjnych załatwiających różne sprawy administracyjne, do podejmowania których właściwymi są starosta i zarząd powiatu (w zależności od rodzaju sprawy), zarząd związku powiatów będzie posiadał i realizował kompetencje orzecznicze zarówno starosty, jak i zarządu powiatu.

Tożsamy pogląd wyraziła J. Wyporska-Frankiewicz, stwierdzając: „stosownie do treści art. 73 ust. 1 u.s.g. i art. 71 ust. 1 u.s.p. organem wykonawczym związku gmin i związku powiatów jest zarząd związku. A zatem skoro organami administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. są również organy związków gmin i związków powiatów, to – wobec treści art. 73 ust. 1 u.s.g. i art. 71 ust. 1 u.s.p. – w odniesieniu do związku gmin i związku powiatów prowadzących postępowanie administracyjne za organ administracji publicznej w rozumieniu k.p.a. należy uznać zarząd związku gmin (powiatów) [...] wobec faktu, że żaden przepis u.s.p. ani nie wymienia odrębnej funkcji przewodniczącego zarządu zwią-

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.; dalej „O.p”).

<sup>33</sup> Np.: w art. 7 ust. 4 pkt 2, 5 i 5a, w związku z art. 33, art. 34 i art. 35 ust. 4 u.p.t.z. jest wprost mowa o zarządach odpowiednich związków jednostek samorządu terytorialnego; w art. 6q ust. 1 u.c.z.p. o zarządzie związku międzygminnego. Zdarzają się jednak regulacje utrzymujące *status quo* względem przepisów samorządowych ustaw ustrojowych (np. w art. 3 ust. 2 pkt 1 u.z.z.w. jest mowa o tym, że „W razie wspólnego wykonywania przez gminy zadania, o którym mowa w ust. 1, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy wykonują odpowiednio właściwe organy [...] związku międzygminnego”).

<sup>34</sup> Postanowienie z dnia 7 października 2014 r. (II SA/Wr 621/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

ku powiatów, a co za tym idzie – nie powierza przewodniczącemu zarządu związku powiatów żadnych własnych kompetencji – natomiast w treści art. 71 ust. 1 u.s.p. prawodawca wyraźnie wskazuje, że organem wykonawczym związku powiatów jest zarząd – a ustawodawca nakazuje stosować odpowiednio przepis art. 38 u.s.p. – należy uznać, że to zarząd związku powiatów jest uprawniony do prowadzenia postępowania administracyjnego, a co za tym idzie – jest organem administracji w rozumieniu k.p.a. uprawnionym do wydawania decyzji administracyjnych<sup>35</sup>. Nie zasługuje zatem na akceptację pogląd uznający przewodniczącego zarządu związku (np. powiatów) za organ właściwy do wydawania decyzji administracyjnych<sup>36</sup>.

Nie ulega ponadto wątpliwości, że wobec tego rodzaju uwarunkowań brakuje umocowania do przenoszenia – w drodze statutu związku jednostek samorządu terytorialnego, będącego aktem prawa miejscowego<sup>37</sup> o materii ustrojowej – kompetencji do wydawania (podejmowania) decyzji administracyjnych z organu wykonawczego związku na przewodniczącego zarządu związku, czy też przydawania przewodniczącemu zarządu takiego uprawnienia (zob. art. 67 ust. 2 u.s.g. i art. 67 ust. 2 u.s.p.). Nie dość bowiem, że nie jest to – jak już wskazano wyżej – organ administracji publicznej, to jeszcze poziom aktu prawa miejscowego nie predysponuje do normowania tego rodzaju kwestii<sup>38</sup>.

Nie brakuje więc argumentów do odmawiania statutom związków jednostek samorządu terytorialnego możliwości kreowania odrębnego organu związku („nawet” ograniczonego do ujęcia procesowego) – w szczególności w postaci przewodniczącego organu wykonawczego<sup>39</sup>. Nie można zatem podzielić poglądu, że: „po zniesieniu [...] art. 73 ust. 4 i 5, stanowiącego, że do przewodniczącego zarządu związku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wójta lub burmistrza, powstaje niejasna sytuacja, czy

<sup>35</sup> J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010, s. 173–174.

<sup>36</sup> Zob. np. Cz. Martysz, *Komentarz do art. 5 Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2010, s. 81.

<sup>37</sup> „Akt prawa miejscowego to akt normatywny w znaczeniu materialnym i formalnym (lub przynajmniej w znaczeniu materialnym), zawierający co najmniej jedną normę powszechnie obowiązującego prawa, ustanowiony przez podmiot administrujący będący terenowym organem administracji publicznej” – P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Wrocław 2008, s. 19.

<sup>38</sup> „[...] statut związku międzygminnego pełni taką samą funkcję jak statut gminy, a jego charakter prawny jest taki sam jak statutu gminy. [...] Tak, jak w przypadku statutu gminy, tak i w przypadku statutu związku, swoboda gminy (gmin) jest ograniczona treścią przepisów ustawowych [...]. Przepisy te mają charakter bezwzględnie obowiązujący, co oznacza, że uchwały [...] określające statut związku i jego działalność nie mogą naruszać przepisów ustawy. Oznacza to także, że postanowienia uchwał gmin w tym zakresie sprzeczne z przepisami ustawy nie mogą prowadzić do wyłączenia stosowania przepisów rangi ustawowej” – uchwała NSA przywoływana już w przypisie 14.

<sup>39</sup> K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 67 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płażek, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 536.

przewodniczący zarządu związku gminnego może wydawać takie decyzje. Wydaje się jednak, że sprawy te można uregulować w statucie związku gminnego<sup>40</sup>.

6. Zasadą jest, jeśli przepis prawa nie stanowi inaczej, że decyzję wydaną przez organ kolegialny podpisują wszyscy członkowie takiego organu biorący udział w głosowaniu. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. nie odnosi się już do kwestii podpisywania decyzji wydawanych przez zarząd związku międzygminnego, a skoro tak – decyzje wydane przez organ wykonawczy związku międzygminnego powinny podpisać wszystkie osoby biorące udział w jej wydaniu (zob. art. 107 § 1 k.p.a., art. 210 § 1 pkt 8 O.p.). Podpisanie decyzji zarządu związku międzygminnego tylko przez jego przewodniczącego nie jest działaniem zgodnym z prawem. W tym kontekście warto przytoczyć następujący pogląd judykatury: „Ustawa, jak podniesiono wyżej, nie wyłączyła w jakimkolwiek zakresie stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, a zatem również art. 124 tego kodeksu. Natomiast ustawa o samorządzie terytorialnym odmiennie reguluje jedynie kwestię podpisywania decyzji przez zarząd gminy. Przewidziana w art. 39 ust. 3 tej ustawy zasada, zgodnie z którą decyzje wydawane przez zarząd gminy w sprawach z zakresu administracji publicznej podpisuje wójt lub burmistrz, ma zastosowanie także – ale i tylko – do postanowień wydawanych przez ten organ (Uchwała składu pięciu sędziów NSA z dnia 30 września 1996 r. OPK 18/96 – ONSA 1997 Nr 1 poz. 14). Brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do stosowania tej wyjątkowej regulacji do innych kolegialnych organów samorządu terytorialnego. Dlatego też postanowienie komisji rady gminy, zawierające opinię, o której mowa w art. 18 ust. 7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, musi być podpisane przez wszystkich członków tej komisji biorących udział w wydaniu postanowienia<sup>41</sup>.

Jako wniosek *de lege ferenda* postulować należałoby wprowadzenie do porządku prawnego regulacji rangi ustawy, zgodnie z którą decyzje wydawane przez zarząd związku międzygminnego z zakresu administracji publicznej podpisuje przewodniczący zarządu związku i w decyzjach takich wymienia się imiona i nazwiska członków zarządu, którzy brali udział w wydaniu decyzji<sup>42</sup>. Mając natomiast *hic et nunc* na uwadze unormowanie art. 65 ust. 4, w związku z art. 38 ust. 2a u.s.p., i przyjmując jednocześnie, że podpisywanie decyzji mieści się w ramach przewodniczenia zarządowi związku powiatów, wydaje się uzasadnione stwierdzenie, że decyzje zarządu związku powiatów podpisuje

<sup>40</sup> Cz. Martysz, *Komentarz do art. 5 Kodeksu ...*, s. 81.

<sup>41</sup> Uchwała NSA z dnia 11 maja 1998 r. (OPK 3/98, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

<sup>42</sup> Na wzór art. 38 ust. 2a u.s.p. (znajdującego również zastosowanie na forum związków powiatowo-gminnych na mocy odesłania z art. 72a ust. 2 *ab initio* u.s.p.) i treści art. 39 ust. 3 u.s.g. (z okresu od dnia 18 listopada 1995 r. do dnia 26 października 2002 r.), począwszy od dnia 30 maja 2001 r. znajdującej także zastosowanie do zarządu do związku międzygminnego – na mocy wówczas obowiązującego odesłania z art. 73 ust. 4 u.s.g.

jego przewodniczący, a w jej treści wskazywani są wszyscy członkowie tego organu biorący udział w jej wydaniu.

W tym miejscu wskazać należy, że dekoncentracja wewnętrzna kompetencji orzeczniczych zarządu związku jednostek samorządu terytorialnego (organu kolegialnego) będzie możliwa tylko wówczas, gdy przepis prawa będzie taką możliwością wprost przewidywał<sup>43</sup>. Taka konstatacja wydaje się uzasadniona – w szczególności w odniesieniu do kwestii udzielania pełnomocnictwa administracyjnego przez zarząd związku powiatów (zob. art. 65 ust. 4, w związku z art. 38) – wnioskami płynącymi z analizy u.s.p., która po pierwsze, nie dopuszcza upoważniania kogokolwiek przez zarząd powiatu do wydawania w imieniu tego organu decyzji administracyjnych, po drugie – wymaga, by w decyzjach wydawanych przez zarząd powiatu wymienione były imiona i nazwiska członków zarządu powiatu biorących udział w wydawaniu decyzji.

7. Stosownie do art. 17 pkt 1 k.p.a., organami wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu są w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego (w znaczeniu procesowym), w tym organów związków jednostek samorządu terytorialnego (w znaczeniu ustrojowym), samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej<sup>44</sup>. Tylko zatem wyraźny przepis prawa może wyłączyć kompetencję samorządowego kolegium odwoławczego do sprawowania kontroli instancyjnej i nadzoru pozainstancyjnego nad decyzjami wydanymi przez organ wykonawczy związku jednostek samorządu terytorialnego w określonej sprawie administracyjnej. Na powyższą konstatację nie ma wpływu to, iż stosownie do art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>45</sup>, wojewoda jest organem wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a., bez zastrzeżenia „jeżeli ustawy szczególne tak stanowią”<sup>46</sup>. Przepisy art. 17 pkt 1 k.p.a. i art. 1 ust. 1 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych mają bowiem pierwszeństwo przed art. 3 pkt 7 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie w przypadku potrzeby dokonania wykładni w kwestii organu wyższego stopnia w stosunku do organu jednostki samorządu terytorialnego (w znaczeniu procesowym). Organem wyższego stopnia (odwoławczym) w stosunku do zarządu związku jednostek samorządu terytorialnego w sprawach załatwianych w procedurze uregulowanej w O.p. jest samorządowe kolegium odwoławcze (zob. art. 13 § 1 pkt 3 i § 3 O.p.).

---

<sup>43</sup> Zob. w tym kontekście art. 21 ust. 1a ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460 z późn. zm.).

<sup>44</sup> Zob. art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1659).

<sup>45</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 525 z późn. zm.

<sup>46</sup> Por. art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 z późn. zm.).

8. Co ważne, utworzenie związku jednostek samorządu terytorialnego (i związane z tym konsekwencje zadaniowo-kompetencyjne) nie mają wpływu na właściwość miejscową organu wyższego stopnia i tok instancji, tzn. organem właściwym miejscowo i instancyjnie do rozpatrzenia odwołania pozostaje ten organ wyższego stopnia, który byłby właściwy, gdyby nie utworzono związku jednostek samorządu terytorialnego, a decyzję wydawałby organ wykonawczy gminy/powiatu albo starosta. Utworzenie związku jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności przez jednostki samorządu terytorialnego objęte obszarami działania różnych kolegiów<sup>47</sup>, nie prowadzi zatem do zmiany organu właściwego do kontroli instancyjnej. W świetle obowiązujących przepisów za prawnie irrelevantny uznać należy więc – z punktu widzenia ustalenia właściwego organu wyższego stopnia – fakt podjęcia decyzji administracyjnej przez organ wykonawczy związku. Utworzenie związku jednostek samorządu terytorialnego nie uzasadnia rozszerzania właściwości miejscowej działania samorządowego kolegium odwoławczego lub innego organu wyższego stopnia, zwłaszcza w sytuacji braku przepisu prawa stanowiącego inaczej (w szczególności z punktu widzenia przepisów rozporządzenia w sprawie obszarów właściwości miejscowej samorządowych kolegiów odwoławczych). Na właściwość instancyjną nie wpływają zasady ustalania właściwości miejscowej do rozpoznania sprawy w danej instancji.

Zaznaczyć należy jeszcze, że przepisy prawa nie określają, iż właściwość miejscowa samorządowego kolegium odwoławczego lub innego organu wyższego stopnia uzależniona jest od lokalizacji siedziby władz związku jednostek samorządu terytorialnego, zresztą siedziba władz związku może się znajdować na terytorium każdej z jednostek samorządu terytorialnego-uczestników związku. Przepisy prawa *expressis verbis* nie wykluczają przy tym możliwości lokowania siedziby władz związku jednostek samorządu terytorialnego na terytorium jednostki samorządu terytorialnego niebędącej członkiem związku (*nota bene* – spostrzec trzeba, że niektóre gminy i powiaty mają siedzibę władz poza terytorium gminy/powiatu). Poza tym, lokalizacja siedziby władz związku jednostek samorządu terytorialnego może ulec zmianie. Położenie siedziby władz związku jednostek samorządu terytorialnego nie ma zatem znaczenia dla ustalenia, który organ wyższego jest właściwy miejscowo do rozpatrzenia odwołania.

Przykładowo zatem, u.c.z.p. określa właściwość organu wykonawczego gminy do wydania decyzji administracyjnych o nałożeniu kar pieniężnych, o których mowa w art. 9xa tej ustawy, poprzez miejsce położenia punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 9zb ust. 1a). W przypadku decyzji w tego rodzaju sprawach administracyjnych podejmowanych przez organ wykonawczy związku międzygminnego utworzo-

<sup>47</sup> Zob. w tym kontekście rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie obszarów właściwości miejscowej samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz. U. Nr 198, poz. 192).



nego przez gminy, których terytoria są częścią obszarów właściwości miejscowej różnych samorządowych kolegiów odwoławczych, akty te będą kontrolować instancyjnie różne kolegia, przestrzegając swojej właściwości miejscowej.

W u.s.g. określono jedynie właściwość organów nadzoru ustrojowego nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego – w przypadku utworzenia związku międzygminnego przez gminy z różnych województw – kształtując ją w następujący sposób: w sprawach związków i porozumień międzygminnych, wykraczających poza granice województwa, organy nadzorcze działają w zakresie swojej właściwości miejscowej i za pośrednictwem organów nadzorczych właściwych ze względu na siedzibę władz związku lub porozumienia, chyba że statut związku lub porozumienie przekazuje uprawnienia nadzorcze Prezesowi Rady Ministrów (art. 99 ust. 2 u.s.g.). Naturalnie przepis art. 99 ust. 2 u.s.g. nie może mieć zastosowania do określenia organu właściwego do rozpatrzenia odwołania, gdyż przepisów rozdziału 10 *Nadzór nad działalnością gminną* u.s.g. nie stosuje się do decyzji indywidualnych w sprawach z zakresu administracji publicznej, wydawanych przez organy gmin, ich związków lub samorządowe kolegia odwoławcze (art. 102 zd. pierwsze u.s.g.). W u.s.p. brak analogicznej regulacji co art. 99 ust. 2 u.s.g.

9. Warto jeszcze poruszyć problematykę skutków, jakie niesie – w analizowanym w tym opracowaniu zakresie – likwidacja związku jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku likwidacji związku jednostek samorządu terytorialnego decyzje administracyjne wydane przez organ wykonawczy związku pozostają w obrocie prawnym. Poczynić jednak należy zastrzeżenie, że niemożność wykonywania decyzji podjętej przez organ wykonawczy zlikwidowanego związku – po likwidacji związku – w konkretnym przypadku może skutkować bezprzedmiotowością takiego aktu. Powstaje również pytanie, jaki organ administracji – w sytuacji zlikwidowania związku jednostek samorządu terytorialnego – jest właściwy do wydania postanowienia w przedmiocie wznowienia postępowania administracyjnego zakończonego w ostatniej instancji decyzją organu wykonawczego związku, badania przyczyn wznowienia i podjęcia rozstrzygnięcia – w pierwszej instancji – kończącego wznowione postępowanie, a także do uchylecia lub zmiany ostatecznej decyzji administracyjnej organu wykonawczego związku. Organem właściwym do podjęcia ww. czynności będzie – co do zasady – organ jednostki samorządu terytorialnego uczestniczącej w zlikwidowanym związku, właściwy rzeczowo i miejscowo (w świetle obowiązujących przepisów prawa) w okolicznościach danej sprawy. Obowiązujące przepisy prawa rangi ustawy nie pozwalają na udzielenie jednoznacznej odpowiedzi w kwestii bytu toczących się postępowań administracyjnych przed organem wykonawczym związku jednostek samorządu terytorialnego, w związku z likwidacją związku jednostek samorządu terytorialnego.

**10.** Podsumowując, wykonywanie zadań publicznych z wykorzystaniem formy decyzji administracyjnej jest możliwe niezależnie od rodzaju utworzonego związku jednostek samorządu terytorialnego, jeśli tylko przepisy prawa powszechnie obowiązującego przewidują kompetencję do wydawania decyzji w celu ich realizacji. Następstwem wykonywania określonych zadań publicznych przez związek jednostek samorządu terytorialnego w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność jest prawo właściwego organu związku do załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych przez wydawanie decyzji administracyjnych. Organy związku jednostek samorządu terytorialnego posiadają bowiem tyle samo kompetencji w ramach realizacji przeniesionego zadania publicznego, ile je miały – przed dniem ogłoszenia statutu związku – organy jednostek samorządu terytorialnego, które są jego członkami (art. 64 ust. 3 u.s.g. i art. 65 ust. 3 u.s.p.). Organem związku jednostek samorządu terytorialnego właściwym do wydawania decyzji administracyjnych jest organ wykonawczy związku, co wynika z regulacji rangi ustawy, znajdując zarazem wyraźne oparcie w doktrynalnej argumentacji, wywodzonej z poglądów dotyczących organizacji prawnej administracji publicznej (*in concreto* – związanych ze zjawiskiem wewnętrznej organizacji podmiotów administracji publicznej). Obowiązujące przepisy prawa nie dają przy tym wystarczających podstaw do różnicowania organów właściwych do wydawania decyzji administracyjnych w poszczególnych typach związków jednostek samorządu terytorialnego. Zważywszy na doktrynalne antecedencje, także i ta prawnopozytywna konstatacja zasługuje na akceptację. Podobnie motywowana ocena przypada także konkluzji wykazującej niedopuszczalność przenoszenia – w drodze statutu związku jednostek samorządu terytorialnego – kompetencji do wydawania (podejmowania) decyzji administracyjnych z organu wykonawczego związku na przewodniczącego zarządu związku, czy też przydawania przewodniczącemu zarządu takiego uprawnienia. Przypomnieć zarazem warto o tym, że przekazanie określonych zadań związkowi jednostek samorządu terytorialnego (realizowanych poprzez wydawanie decyzji administracyjnych) nie wpływa na tok instancji, ani właściwość miejscową i rzeczową organu wyższego stopnia.

## Some thoughts on the adoption of administrative decisions in an association of territorial self-government entities

### Abstract

The process of executing the public tasks of the associations of territorial self-government entities often involves the adoption of administrative decisions. Unclear legal regulations raise many doubts about this issue, including the question as to which body of a purposive association of territorial self-government entities is competent to adopt administrative decisions. Considered from both the doctrinal and the normative perspective, the current legal state determines that the adoption of decisions lies within the competence of the executive boards of such associations. Therefore, the statutory provisions of the associations of territorial self-government entities which confer such competence on the presidents of these executive boards or authorize individual persons to sign such decisions single-handedly should be regarded as invalid.

### Keywords

territorial self-government; administrative decisions.

### Wykaz literatury

- Bandarzewski K., Chmielnicki P., Dobosz P., [et al.], *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2006
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010
- Doliwa A., *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012
- Korczak J., Lisowski P., Ostapski A., *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Seria e-podręczniki, Wrocław 2015.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013
- Lisowski P., Ostapski A., *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Wrocław 2008
- Łaszczycza G., Martysz Cz., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2010
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007
- Wyporska-Frankiewicz J., *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2006

