

# Jarosław Dobkowski

---

## Kompetencja administracyjna

---

Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea 1, 109-116

---

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Jarosław Dobkowski*

## **Kompetencja administracyjna**

**(niektóre uwagi na kanwie pracy M. Matczaka,  
*Kompetencja organu administracji  
publicznej, Kraków 2004*)**

Zagadnienie kompetencji organu administracji publicznej jako podstawowej kategorii badań naukowych i dogmatyki powszechnego prawa administracyjnego czy uwarunkowań legislacyjnych jego stanowienia cieszy się od lat niezmiennie żywą uwagą piśmiennictwa, judykatury i praktyki. Szersze zainteresowanie doktryny tą tematyką związane jest nie tylko z potrzebą refleksji teoretycznej, ale łączy się w szczególności z dyskusją nad kształtem władz publicznych, w tym ustrojem nowoczesnej administracji publicznej, modelem procedury administracyjnej i innych postępowań przed organami państwa, postulatami względem zakresu kognicji sądów administracyjnych i właściwości sądów powszechnych, jakością regulacji materialnoprawnej, oddziaływaniem na prawo i praktykę polską europejskich standardów administracyjnych. Ponadto pojęcie to choćby pośrednio rzutuje na instytucjonalne i procesowe gwarancje ochrony praw jednostki oraz służy przestrzeganiu zasady praworządności (w sensie ścisłym – reguły legalizmu) i respektowaniu wolności i praw człowieka i obywatela.

Mimo wielkiej doniosłości zarówno pragmatycznej, jak i ogólnopoznawczej czy ważkości naukowej, aktywność badawcza w tym względzie ma raczej charakter ograniczony. W większości, wyniki prac twórczych stanowią, bowiem opracowania cząstkowe i przyczynkarskie, czy dydaktyczne. Nieczęsto natomiast można spotkać się z opracowaniami zwartymi typu rozprawa naukowa, monografia czy studium. Lukę tę, w zasadzie, wypełnia wydana w nakładem Kantoru Wydawniczego Zakamycze praca dra M. Matczaka, pt. „Kompetencja organu administracji publicznej”. Stanowi ona zmodyfikowaną i uaktualnioną wersję Jego rozprawy doktorskiej, noszącej taki sam tytuł, co prezentowane tu opracowanie, wzbogaconej jedynie o kwantyfikatory kierunkowy podjętych badań: „Analiza teoretyczno-prawna”. Dysertacja ta została napisana pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Andrzeja Batora i obroniona przed Radą Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego w dniu 2 grudnia 2002 roku. Prace promocyjną oceniali, biorący udział w przewodzie doktorskim w charakterze recenzentów, profesorowie Barbara Adamiak i Tomasz Gizbert-Studnicki.

W tej sytuacji, czuje się zwolniony od zgłębianej weryfikacji treści prezentowanych w pracy, a poczynione w niniejszym opracowaniu uwagi muszą mieć, z natury rzeczy charakter względny. Wskazać także należy na ograniczony zakres „kompetencji” autora niniejszej noty, który w pracy badawczej i dydaktycznej zajmuje się na użytek analizy regulacji administracyjnoprawnej jedynie częścią prawoznawstwa. Pragnę, zatem jedynie podzielić się paroma spostrzeżeniami natury ogólnej, na zasadzie głosu w dyskusji. Do podjęcia tego tematu skłoniła mnie także widoczna skromność odwołań w treści pracy do dość spetryfikowanej części ogólnej nauki prawa administracyjnego czy oderwanie się od wiodących poglądów teorii prawa publicznego, co mimowolnie wydaje się prowokować do podjęcia polemiki w tym względzie. Wszakże omawiane opracowanie odnosi się do węzłowych konstrukcji podstawowej gałęzi prawa i dyscypliny wiedzy prawniczej. Ponadto pomiędzy przedstawicielami poszczególnych dyscyplin prawoznawstwa, a w szczególności teorii prawa i nauki prawa administracyjnego toczy się spór o pojmowanie „kompetencji”. Warto w tym kontekście jednak podkreślić, że nie wszystkie pojęcia i konstrukcje doktrynalne da się odnieść do poszczególnych dziedzin dogmatyki prawa. Przykładem w tym względzie może być kategoria stosunku prawnego, która mimo wszystkich jej zalet jest jednak z rzadka wykorzystywana w nauce prawa karnego materialnego.

Jak czytamy nocie bibliograficznej wydawcy „książka jest monograficznym opracowaniem poświęconym kompetencji – jednemu z najważniejszych pojęć nauki prawa administracyjnego, a jednocześnie pojęciu, które od dawna budzi żywe zainteresowanie teoretyków prawa. Praca łączy w sobie perspektywę opisową, prezentując w ujęciu przekrojowym dotychczasowe koncepcje kompetencji, z perspektywą rekonstrukcyjną, proponując nowe, teoretyczne ujęcie tej problematyki. Rozważania autora oparte są na założeniu, iż wszelkie konstrukcje teoretyczne powinny przede wszystkim pomagać w rozumieniu funkcjonowania prawa na poziomie jego stosowania. Dlatego wprowadzane pojęcia teoretyczne są w pracy odnoszone do przykładów zaczerpniętych z tekstów aktów prawnych, orzeczeń sądowych czy też poglądów doktryny prawa administracyjnego. Takie podejście badawcze powoduje, że analizy zawarte w książce zainteresują zarówno teoretyków czy filozofów prawa, jak i przedstawicieli nauki prawa administracyjnego”.

W pierwszej części pracy została dokonana analiza potrzeb nauki prawa administracyjnego w zakresie pojęcia kompetencji, traktowanego jako pojęcie-narzędzie. W drugiej części pracy zawarto przegląd najważniejszych stanowisk teoretyczno-prawnych dotyczących pojęcia kompetencji, w tym koncepcji normy kompetencyjnej prof. Z. Ziemińskiego, oceniając jej przydatność do prowadzenia analiz na gruncie nauki prawa administracyjnego, a także poglądów m.in. H. Harta i W. Langa. W trzeciej części pracy przeprowadzona została modyfikacja koncepcji normy kompetencyjnej poprzez zakwestionowanie założenia o jednolitości wypowiedzi prawodawcy w systemie prawa i wykazanie, że istnieją dwa typy wypowiedzi prawodawcy – norma postępowania oraz reguła kompetencyjna, która jest wypowiedzią udzielającą kompetencji. W ostatniej

części pracy przedstawiono przykłady zastosowania zmodyfikowanej koncepcji w rozważaniach nauki prawa administracyjnego, poprzez wskazanie sytuacji prawnych kreowanych przez normy prawa administracyjnego – normy ustrojowe (organizacyjne), merytoryczne (materialne), formalnoprawne (proceduralne), zadaniowe, „kompetencyjne” i relacji „reguła kompetencyjna – norma postępowania” na gruncie prawa administracyjnego i klasyfikacji regulacji prawno-administracyjnych wobec zastanych sposobów wyróżniania norm przez administratywistykę.

Na tle całości pracy szczególnego znaczenia nabiera rozróżnienie takich pojęć, jak zadanie publiczne, kompetencja administracyjna, właściwość, forma działania administracji publicznej, sprawa, zakres działania<sup>1</sup>.

W sensie najbardziej ogólnym przez zadanie możemy rozumieć w generalny sposób ustalone cele i kierunki działania. Z uwagi na istnienie w strukturze administracji publicznej podmiotów, których wyłącznym celem nie jest sprawowanie władzy publicznej, warto do pojęcia „zadanie” dodawać określenie „publiczne”, wskazujące na realizacyjny charakter konstrukcji zadania w stosunku do dobra wspólnego. Norma zadaniowa nie może stanowić jednak wystarczającego tytułu do wydania rozstrzygnięcia zewnętrznego, czy szerzej aktu prawnego, gdyż ma ona przede wszystkim profil społeczno-polityczny, a nie upoważniający<sup>2</sup>. Może być jednak podstawą dokonywania działań organizatorskich (*gestia* i *dominium*), jakby realizacji celów „statutowych” metodą czynności niewładczych czy wykorzystywaniem przy realizacji niektórych zadań publicznych środków dostępnych organizacjom społecznym lub osobom fizycznym (teoria *fiskusa*).

Z kolei ogólne pojęcie kompetencji utożsamiać można z upoważnieniem do dokonywania określonych czynności czy możliwością narzucenia swej woli, innemu podmiotowi. W sensie ustrojowego prawa administracyjnego termin „kompetencje” oznacza zespół normatywnie określonych praw, a zarazem obowiązków organu administracji publicznej, ze wskazaniem na określone formy działania. Stąd też pojęcie „kompetencje” na ogół łączy się z określeniem „administracyjne”.

Wśród norm kompetencyjnych wyróżnić możemy ogólne normy kompetencyjne określone w regulacji prawnoustrojowej, stanowiące rzeczywistą i wyłączną podstawę działań (czynności) zewnętrznych oraz normy kompetencyjne *sensu stricto* wynikające z prawa materialnego (ustaw szczegółowych). Z innej perspektywy zaś, normy uprawniające do konkretyzowania prawa i normy konkretyzowane czy normy dające w ramach reguł kolizyjnych kompetencję ogólną (zbiorczą) i ściśle wyznaczoną prawnie, na zasadzie szczególnego upoważnienia, kompetencję szczegółową.

Właściwość zaś odnosi się do proceduralnego wymiaru kompetencji administracyjnej. Inaczej mówiąc, pojęcie „właściwość” związane jest z procesem stosowania prawa administracyjnego w formie określonego prawnie postępo-

<sup>1</sup> Zob. J. Dobkowski, *Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej*, Olsztyn 2004.

<sup>2</sup> B. Jastrzębski, *Ustrojowe zasady demokratycznego państwa prawa. Dylematy i mity*, Olsztyn 2002, s. 27 i n.

wania. Do konkretyzacji normy prawnej upoważniony jest jedynie organ administracji publicznej właściwy rzeczowo, miejscowo i instancyjnie.

Przez pojęcie „forma działania administracji publicznej” można rozumieć określony przepisem prawa typ konkretnej czynności, jaką podejmuje organ administracji publicznej w celu realizacji zadania publicznego, a ściślej załatwienia sprawy.

Warto zauważyć, że z istoty kompetencji administracyjnej wynika, iż zazwyczaj formy działania są określone w prawie przedmiotowym. Z rzadka natomiast organ administracji publicznej ma prawo wyboru takiej formy, chyba że posiada upoważnienie do działania z innego tytułu (administracja świadcząca, administracja infrastruktury).

Pojęciem pokrewnym do kompetencji administracyjnej pozostaje używany w doktrynie prawa administracyjnego „środek prawny”<sup>3</sup> lub „instrument administracyjnoprawny”<sup>4</sup>.

Na potrzeby postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego wyróżnia się zaś, mające charakter indywidualny: sprawę administracyjną i sprawę z zakresu administracji publicznej, związane z przedmiotem tych procedur.

Pojęciem najszerszym pozostaje „zakres działania”, przez który należy rozumieć zarówno zadania publiczne (rzeczowy zakres działania), jak i kompetencje administracyjne (kompetencyjny zakres działania)<sup>5</sup>. Jest to jednak „prawny zakres działania”. W wyniku repartycji zadań publicznych w formach zarządzeń, statutów, regulaminów organizacyjnych czy indywidualnych pełnomocnictw może powstać bowiem „faktyczny zakres działania”.

W literaturze przedmiotu spotkać można czasem pojęcie odpowiedzialności publicznoprawnej podmiotu administracji publicznej, które najczęściej odnosi się do sfer powinności w realizowaniu władztwa administracyjnego osób prawnych prawa publicznego, podkreślając tym samym gwarancyjny charakter realizacji zadań publicznych<sup>6</sup>.

Warto także zwrócić uwagę, że zarówno pojęcie kompetencji administracyjnej, jak i organu administracji publicznej są współzależne, albowiem jednym z elementów konstruktywnych kategorii organu administracji publicznej jest wyodrębnienie rzeczowe, czyli przypisanie powinności wykonywania zadań publicznych w przynależnych prawnych formach działania w określonym obszarze administracji publicznej (stanowiących granice jego aktywności), powstałych w wyniku przedmiotowego wydzielenia kompetencji administracyjnych w formach prawa powszechnie obowiązującego i powierzenia na tym tle odpowiedzialności publicznoprawnej osobie prawnej prawa publicznego. Konstytutyw-

---

<sup>3</sup> Szerzej: J. Zaborowski, *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1977.

<sup>4</sup> Szerzej: P. Dobosz, *Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków*, Kraków 1997.

<sup>5</sup> M. Stahl (red.), *Administracyjno-prawne zadania i kompetencje gmin*, Warszawa 1994, s. 11.

<sup>6</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 106 i n. zob. także J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa-Kraków 2007, s. 28 i n.

ną cechą organu jest zatem to, że posiada on prawnie wyodrębniony „własny” zakres działania.

Z powyższymi problemami jest związana reguła wyłączności kompetencyjnej organu, której istota sprowadza się do takiego ustawowego rozdzielania kompetencji administracyjnych, aby do rozstrzygania danej sprawy w określonej formie działania administracji publicznej właściwy był tylko jeden organ administracji publicznej. Nie ma tu jak w procedurze cywilnej właściwości przemiennej, a organ, którego podstawy właściwości odpadły w trakcie postępowania traci zdolność rozpoznania i załatwienia sprawy, tzn. przestaje być właściwy. Jest przez to obowiązany przekazać sprawę – pod rygorem nieważności jego decyzji jako aktu kończącego dalsze dotychczasowe i dalsze postępowanie – do organu właściwego w proceduralnej formie zaskarżalnego postanowienia. Obowiązek organu względem przestrzegania kompetencji administracyjnych z urzędu wynika także z tego, że administracja publiczna nie posiada monopolu na załatwianie spraw indywidualnych. W tym zakresie, zgodnie z Konstytucją (*implicite* art. 177) pierwszeństwo posiada droga sądowa i sądy powszechne.

W ustawodawstwie administracyjnym wprowadzono także pewne zabezpieczenia na wypadek sytuacji, w których przepisy prawa nie formułują wprost wyraźnych i szczegółowych upoważnień dla organów administracji publicznej w bezspornych sprawach z zakresu administracji publicznej. Reguły kolizyjne w tym względzie posługują się najczęściej konstrukcją tzw. domniemania zadań i kompetencji na rzecz organów o właściwości ogólnej (tzw. kompetencja zbiorcza).

Niemniej właściwość organów administracji publicznej musi wynikać wprost z ustawy (właściwość ustawowa). Same ustawy, będące źródłami prawa administracyjnego mogą jednak dopuszczać – na zasadzie wyjątku od reguły ochrony kompetencji administracyjnych – przenoszenie właściwości na inne organy administracji publicznej (właściwość faktyczna). W układach scentralizowanych i hierarchiach organów administracji publicznej, tworzonych na potrzeby postępowania administracyjnego, mamy głównie do czynienia z tzw. delegacją (przekazaniem przez organ wyższego stopnia organowi podległemu części swoich kompetencji administracyjnych, najczęściej bez dalszej prawa subdelegacji) oraz dewolucją (przejęciem na podstawie ustawy właściwości przez organ wyższy)<sup>7</sup>. Mogą także istnieć inne formy „czynienia użytku” z kompetencji administracyjnej. Przykładem może być tu tzw. kompetencja współdzielona (współkompetencja), która na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego przybiera formę współdziałania organów.

Z uwagi na fakt, że właściwość organów administracji publicznej musi wynikać z ustawy, należy przyjąć, że powierzenie realizacji zadań publicznych w formie porozumienia administracyjnego nie skutkuje przeniesieniem kompetencji administracyjnej z jednej strony porozumienia na drugą, a oznaczać może jedynie upoważnienie (prawo) do wykonywania kompetencji przysługującej nadal ustawowo umocowanemu organowi administracji publicznej. Nie powoduje zatem przeniesienia władztwa ale jedynie porucza wykonawstwo.

<sup>7</sup> M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1997, s. 115 i n.

Wspomnieć także należy o dalszym wpływie zasady dekoncentracji na realizację kompetencji administracyjnych. Po pierwsze, w strukturach służb państwowych, w których organizacja wewnętrzna opiera się na dekoncentracji (np. Policja) kompetencje administracyjne z rzadka są przypisane do pojedynczych organów, częściej są przypisywane do całego „systemu”, dając upoważnienia blankietowe dla wszystkich umocowanych przez pragmatykę służbową funkcjonariuszy, którzy w zakresie tego upoważnienia pełnią rolę organów wewnętrznych, pomocniczych ale i decydujących, a może są to podziały, które funkcjonują zarówno przez swoje organy, jak i funkcjonariuszy (tak jak zakłady administracyjne). Po drugie, system postępowania administracyjnego w Polsce opiera się na zasadzie samodzielności orzeczniczej organu procesowego, przez co wydawanie decyzji administracyjnych nie jest wyłącznie zadaniem z zakresu administracji rządowej. Akty administracyjne zewnętrzne w odróżnieniu od orzeczeń sądowych nie są wydawane w imieniu państwa. Można także powiedzieć, że niezależnie od form poziomego rozczłonkowania strumienia władzy wykonawczej państwo w ścisłym znaczeniu jest podstawową strukturą władztwa administracyjnego. Nawiązując do interpretacji z zakresu judykatury Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, można powiedzieć, że państwo, czy to przyjmując formę unitarną, czy też utrwalając charakter federacyjny, jest pierwotnym pomiotem administracji publicznej. Na nim to bowiem spoczywa kompleksowa odpowiedzialność publicznoprawna za realizację zadań publicznych w skali powszechnej, a procesy przekazywania władztwa administracyjnego innym podmiotom i instytucjom oraz rozproszenia strukturalnego kompetencji administracyjnych nie mogą stanowić usprawiedliwienia niewykonywania tych powinności. Nawiązując zaś do klasycznej nauki prawa administracyjnego, można stwierdzić, że dysponuje ono przy tym osobowością w sferze prawa publicznego m.in. w ten sposób, że może być za pośrednictwem właściwych organów podmiotem stosunku administracyjno-prawnego w relacjach zewnętrznych z jednostkami poddanymi regulacji administracyjno-prawnej. W tym względzie z pewnością pojęcie kompetencji administracyjnej wiąże się z kategoriami osób prawa publicznego. Jednakowoż pojawia się zagadnienie tworzenia przejawów (aktów) woli i artykulacji ich oświadczeń czy umocowania do dokonywania czynności wywołujących skutki prawne, jak i działań faktycznych. W zasadzie podmioty publicznoprawne podobnie jak cała administracja publiczna, rozumiane jako pewne zorganizowane mniejsze lub większe całości nie są w stanie samoistnie kreować swoich zachowań zewnętrznych. Nie posiadają bowiem cech przyrodniczych osoby fizycznej, przede wszystkim umysłu i zmysłów, aby ukształtować i zmaterializować wolę. W imieniu takich jednostek występują ludzie, pełniąc rolę ich organów (tzw. piastuni organu). Inaczej mówiąc, w sensie technicznym z wyodrębnionego kompleksu środków personalnych tylko pewne osoby mają możliwość działania w jego imieniu i na jego rzecz, pozostałe zaś służyć mogą tylko pomocą. Uzasadnione jest to także procesami organizacji pracy, która w dużym uproszczeniu polega na podziale pracy na działania kierownicze i czynności wykonawcze. Zdarzyć się może i tak, że w strukturze or-

ganizacyjnej także inne osoby niż pełniące funkcje organów będą upoważnione do składania oświadczeń woli i wywoływania różnych zachowań realnych. W tym względzie jest to najczęściej uzasadnione prakseologiczną potrzebą dekoncentracji kompetencji administracyjnych, zwanej na gruncie teorii organizacji i zarządzania, w zależności od momentu czasowego, delegacją czy decentralizacją uprawnień.

Z punktu widzenia praktycznego konstrukcja prawna organu administracji publicznej jest niezbędna także i z tego powodu, że w relacjach administracyjno-prawnych po stronie podmiotu administrującego nie występuje państwo jako takie czy jednostka samorządu terytorialnego, lecz właśnie organ reprezentujący daną osobę prawną prawa publicznego. W tym względzie właściwy do załatwienia określonej sprawy administracyjnej będzie jedynie organ administracji publicznej lub osoba przez niego upoważniona. Dla jednostki z kolei organem administracji publicznej jest każdy, kto dysponuje kompetencją administracyjną w zakresie sytuacji faktycznej, która tej jednostki dotyczy. Warto także przypomnieć, że w projekcie ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego zawarte było wrzuszalne domniemanie, że osoba która podpisała dany akt posiadała do tego odpowiednie upoważnienie.

Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na zagadnienie dekoncentracji wewnętrznej, zwanej też faktyczną<sup>8</sup>. Pomijając rozumienie terminu „urząd” jako wyodrębnionego zespołu kompetencji, chodzi tu głównie o to, że w normalnych warunkach podziału pracy urzędnicy zatrudnieni w aparatach pomocniczych wykonują najczęściej czynności o charakterze usługowym (referendalnym, kancelaryjnym, informacyjnym), pomocniczym, technicznym lub też zajmują się procesami organizacji działań podległego zespołu pracowniczego. Pomijając przypadki ustawowego upoważniania szczególnych kategorii urzędników do dokonywania niektórych działań prawnych i faktycznych z zakresu administracji publicznej (np. inspekcje specjalne), w zasadzie kadry administracyjne nie posiadają samoistnego umocowania do wykonywania funkcji organu. Organ administracji publicznej może jednak upoważnić pracowników podległego mu urzędu, a czasem kierowników jednostek mu podporządkowanych do podejmowania określonych czynności w jego imieniu. Urzędnik w tych wypadkach posiada szczególnie tytuł prawny, wynikający z udzielonego pełnomocnictwa (tzw. prawo podpisu), działając jednakże li tylko z upoważnienia organu i tego upoważnienia nie może dalej podzlecać. Upoważnienia dla urzędnika do działania w imieniu organu w zakresie innych czynności niż wydawanie decyzji, postanowień i zaświadczeń mogą wynikać nie tylko z pełnomocnictw organu, lecz także być określone regulaminem organizacyjnym aparatu pomocniczego.

Czynności dokonane przez osobę nieupoważnioną przez normę kompetencyjną będą kwalifikowane jako nieważne, tzn. nieważność konkretnej czynności musi zostać stwierdzona, nie ma tu nieważności względnej. Z punktu widzenia jednostki, ważne może się okazać wprowadzenie postulowanego domniemania,

<sup>8</sup> Szerzej: J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 175 i n.



zgodnie z którym przyjmuje się, że osoba, która podpisała pismo czy ogłosiła treść czynności, miała upoważnienie do ich dokonania. Z punktu widzenia prezentowanych założeń zdaje się to jednak burzyć ład kompetencyjny administracji publicznej.

Należy także zasygnalizować kwestie tzw. zastępstwa ustawowego. Występuje ona wtedy, gdy monokratyczny organ administracji publicznej nie może z przyczyn obiektywnych sprawować swych funkcji. Do czasu obsadzenia organu lub powierzenia pełnienia obowiązków innej osobie funkcje te realizuje określony przez ustawę pracownik urzędu, wchodzący w prawa organu. Stąd też w administracyjnym prawie ustrojowym pojawia się pojęcie pierwszego zastępcy organu. Warto podkreślić, że z zasady ciągłości organu wynika, iż przy zmianach na stanowiskach organów, zachowują moc akty i pełnomocnictwa wydane przez poprzedników.

Od powyższej sytuacji należy odróżniać tzw. prorogację. Mamy z nią do czynienia wtedy, gdy osoba piastującą funkcje organu administracji publicznej mimo formalnej utraty mandatu do jej sprawowania (np. w wyniku przyjęcia dymisji, odwołania), ma możliwość wykonywania kompetencji administracyjnych do czasu objęcia tego stanowiska przez inną osobę.

W praktyce regulaminy organizacyjne instytucji administracyjnych przy określaniu kwestii zasad podpisywania pism przewidują możliwość podpisywania dokumentów z użyciem wzmianki „w zastępstwie ministra”. Stanowi to wyraz repartycji zadań nałożonych na organ administracyjny czy kierownika jednostki organizacyjnej, zapewnienia należytej organizacji pracy i przeciwdziałania opieszałości w działalności instytucji. Nie jest jednak należyty tytułem do podpisywania decyzji administracyjnych wydawanych w trybie kpa. Użycie formuły w zastępstwie sięga swymi tradycjami do czasów gdzie obok ministrów resortowych powoływano „kierowników ministerstw”. Zastępstwo takie może dotyczyć jednak jedynie kwestii organizacyjnoprawnych (np. porządek zastępstw ministra w urzędowaniu ministerstwa) a nie procesowych i nie może stanowić tytułu do wydawania decyzji administracyjnych. W tych warunkach mogą bowiem pojawiać się wątpliwości, czy decyzja została wydana przez organ właściwy. Zastępstwo procesowe w prawie administracyjnym dotyczy bowiem instytucji przedstawicielstwa i pełnomocnictwa w postępowaniu jurysdykcyjnym ogólnym i szczególnym oraz innych procedurach administracyjnych<sup>9</sup>.

Reasumując, pracę dra Marcina Matczaka pt. „Kompetencja organu administracji publicznej” należy uznać za opracowanie o wysokich walorach zarówno naukowych, jak i dydaktycznych, porządkujące – po części i z pewnego punktu widzenia – trudną i złożoną, a jednocześnie ważną i aktualną problematykę. Przypomnieć trzeba także, że omawiana praca w formie książkowej zdobyła w roku 2002 nagrodę główną w I Konkursie im. Zygmunta Ziemiańskiego na najlepszą pracę doktorską z zakresu teorii prawa, a autor obecnie jest profesorem na Uniwersytecie Oxfordzkim.

---

<sup>9</sup> Szerzej: A. Matan, *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2001.