

**DWUINSTANCYJNOŚĆ POSTĘPOWANIA  
ADMINISTRACYJNEGO  
W SFERZE ZADAŃ SAMORZĄDU  
TERYTORIALNEGO – KONTEKST  
PRZEDMIOTOWO-FUNKCYJONALNY**

**redakcja naukowa**

**Katarzyna Małysa-Sulińska**

**Tomasz Podlejski, Mirosław Stec**

---



**Wolters Kluwer**

## AUTORZY

Jakub Bryła

Witold Górny

Piotr Janiak

Michał Kiedrzynek

Miłosz Kłosowiak

Elżbieta A. Maj

Katarzyna Małysa-Sulińska

Anna Mazur-Tokarz

Adrian Misiejko

Tomasz Podlejski

Joanna Sapeta

Marcin Smaga

Michał Sobol

Mirosław Stec

Martyna Wilbrandt-Gotowicz

Przemysław Wszolek

Daniel Zero

# **DWUINSTANCYJNOŚĆ POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO W SFERZE ZADAŃ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – KONTEKST PRZEDMIOTOWO-FUNKCJONALNY**

**redakcja naukowa**

**Katarzyna Małysa-Sulińska**

**Tomasz Podlejski, Mirosław Stec**

---

---

---

SERIA **MONOGRAFIE**

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez  
Krajową Reprezentację Samorządowych Kolegiów Odwoławczych

Stan prawny na 1 czerwca 2025 r.

Recenzenci

Prof. dr hab. Rafał Stankiewicz

Dr hab. Przemysław Kledzik, prof. Uniwersytetu Szczecińskiego

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Paulina Staniszevska-Chudzik

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Rybczyńska

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

**prawolubni**<sup>♥</sup>

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-819-9

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: [PL-ksiazki@wolterskluwer.com](mailto:PL-ksiazki@wolterskluwer.com)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIIS TREŚCI

|                                                                                                                                |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Wykaz skrótów .....</b>                                                                                                     | <b>7</b>   |
| <b>Wstęp .....</b>                                                                                                             | <b>11</b>  |
| <i>Joanna Sapeta, Przemysław Wszolek</i>                                                                                       |            |
| <b>Perspektywa kolegiałności w jurysdykcji administracyjnej<br/>w sprawach samorządowych.....</b>                              | <b>15</b>  |
| <i>Marcin Smaga</i>                                                                                                            |            |
| <b>Sprzeciw od decyzji z perspektywy ekonomicznej analizy<br/>prawa .....</b>                                                  | <b>37</b>  |
| <i>Piotr Janiak</i>                                                                                                            |            |
| <b>O potrzebie modyfikacji rozstrzygnięć organu<br/>odwoławczego w administracyjnym postępowaniu ogólnym...</b>                | <b>69</b>  |
| <i>Anna Mazur-Tokarz</i>                                                                                                       |            |
| <b>Postępowanie odwoławcze w sprawie ustalenia poziomu<br/>potrzeby wsparcia prowadzone przed sądem powszechnym...</b>         | <b>87</b>  |
| <i>Miłosz Kłosowiak</i>                                                                                                        |            |
| <b>Dwuinstancyjność postępowania podatkowego przed<br/>organami jednostek samorządu terytorialnego.....</b>                    | <b>101</b> |
| <i>Jakub Bryła</i>                                                                                                             |            |
| <b>Wpływ współdziałania organów administracji publicznej na<br/>zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego...</b> | <b>113</b> |

*Adrian Misiejko*

|                                                                                         |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Procedura zmiany granic gminy – perspektywa wykorzystania kontroli sądowej .....</b> | <b>127</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------|

*Daniel Zero*

|                                                           |            |
|-----------------------------------------------------------|------------|
| <b>Postpandemiczne postępowanie administracyjne .....</b> | <b>145</b> |
|-----------------------------------------------------------|------------|

*Elżbieta A. Maj*

|                                                                                  |            |
|----------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Dwuinstancyjność postępowania w systemie zabezpieczenia społecznego .....</b> | <b>163</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------|------------|

*Michał Kiedrzynek*

|                                                                                                                    |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Szczególne zasady postępowania w sprawach dotyczących opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego .....</b> | <b>187</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|

*Michał Sobol*

|                                                                                                             |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Hybrydowość postępowania dotyczącego rozgraniczenia nieruchomości i problemy z niej wynikające .....</b> | <b>199</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|

*Witold Górny*

|                                                                                                                         |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jako środek prawny od decyzji o skreśleniu obiektu z rejestru zabytków ...</b> | <b>221</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|

*Martyna Wilbrandt-Gotowicz*

|                                                                                                                                       |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Doręczenia elektroniczne po 1.01.2025 r. w działalności samorządowych kolegiów odwoławczych jako organów wyższego stopnia.....</b> | <b>237</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|

|                          |            |
|--------------------------|------------|
| <b>Bibliografia.....</b> | <b>261</b> |
|--------------------------|------------|

# WYKAZ SKRÓTÓW

## Akty prawne

|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| k.c.           | – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| k.p.a.         | – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| k.p.c.         | – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| k.p.k.         | – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 46 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| komunikat MC   | – komunikat Ministra Cyfryzacji z 12.07.2024 r. zmieniający komunikat w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych niezbędnych do doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej oraz udostępnienia w systemie teleinformatycznym punktu dostępu do usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego w ruchu transgranicznym (Dz.U. poz. 1078) |
| Konstytucja RP | – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.02.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| o.p.           | – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| p.g.k.         | – ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| p.p.s.a.       | – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| u.d.e.         | – ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1045 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| u.d.p.         | – ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 889)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

|                        |   |                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------|---|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| u.g.n.                 | – | ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.)                                                                                                                               |
| u.k.s.c.               | – | ustawa z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 959 ze zm.)                                                                                                                     |
| u.o.z.o.z.             | – | ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1292 ze zm.)                                                                                                                  |
| u.p.z.p.               | – | ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.)                                                                                                               |
| u.s.g.                 | – | ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)                                                                                                                                        |
| u.s.k.o.               | – | ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 570)                                                                                                                              |
| u.s.p.                 | – | ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.)                                                                                                                                      |
| u.s.w.                 | – | ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 581)                                                                                                                                            |
| u.u.i.ś.               | – | ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.)              |
| ustawa COVID           | – | ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 764) |
| ustawa o rehabilitacji | – | ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 913)                                                                                     |

## Czasopisma i publikatory

|              |   |                                                                                                                |
|--------------|---|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CBOSA        | – | baza orzeczeń sądów administracyjnych, <a href="http://orzeczenia.nsa.gov.pl">http://orzeczenia.nsa.gov.pl</a> |
| Dz.U.        | – | Dziennik Ustaw                                                                                                 |
| Dz.Urz. UE   | – | Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej                                                                            |
| GSP-Prz.Orz. | – | Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa                                                              |
| Legalis      | – | System Informacji Prawnej Legalis                                                                              |
| LEX          | – | System Informacji Prawnej LEX                                                                                  |
| ONSA         | – | Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego                                                                 |
| ONSAiWSA     | – | Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych                          |
| OSNC         | – | Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna                                                                    |

|       |                                                                                |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------|
| OSNCP | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych |
| OSP   | – Orzecznictwo Sądów Polskich                                                  |
| OTK   | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego                                       |
| OTK-A | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A                              |
| PiP   | – Państwo i Prawo                                                              |
| PiZS  | – Praca i Zabezpieczenie Społeczne                                             |
| PPC   | – Polski Proces Cywilny                                                        |
| PPP   | – Przegląd Prawa Publicznego                                                   |
| RPEiS | – Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny                                   |
| ST    | – Samorząd Terytorialny                                                        |
| ZNSA  | – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego                                |

## Inne

|        |                                                              |
|--------|--------------------------------------------------------------|
| ADE    | – adres do doręczeń elektronicznych                          |
| BAE    | – Baza Adresów Elektronicznych                               |
| ePUAP  | – elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej     |
| ESP    | – elektroniczna skrzynka podawcza                            |
| j.s.t. | – jednostka samorządu terytorialnego                         |
| NSA    | – Naczelny Sąd Administracyjny                               |
| PURDE  | – publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego |
| PUH    | – publiczna usługa hybrydowa                                 |
| SKO    | – samorządowe kolegium odwoławcze                            |
| SN     | – Sąd Najwyższy                                              |
| TK     | – Trybunał Konstytucyjny                                     |
| WSA    | – wojewódzki sąd administracyjny                             |
| ZUS    | – Zakład Ubezpieczeń Społecznych                             |



## WSTĘP

Zasada dwuinstancyjności postępowania – rozumiana jako możliwość podjęcia procedury weryfikującej prawidłowość pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia zapadłego w sprawie indywidualnej – została wyrażona w Konstytucji RP. Zgodnie z treścią przepisu ujętego w art. 78 ustawy zasadniczej, każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, przy czym wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określają ustawy zwykłe. Kontrola drugoinstancyjna zapadłych rozstrzygnięć, stwarzając możliwość weryfikacji orzeczenia, ma na celu przeciwdziałanie arbitralności oraz ograniczenie możliwości popełnienia omyłki, a przez to stanowi istotny element ochrony praw jednostki.

W związku z tym konieczna jest analiza obowiązujących regulacji normatywnych odnoszących się do dwuinstancyjności postępowania administracyjnego i wskazanie, czy stanowią one należyte gwarancje dla weryfikacji prawidłowości orzeczeń w demokratycznym państwie prawnym. Jako niezbędna jawi się przy tym szeroka dyskusja na ten temat prowadzona przy udziale różnych środowisk. Forum dla wymiany poglądów w tym zakresie stanowiło XVIII Krakowskie Seminarium Samorządu Terytorialnego zatytułowane *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego gwarancją dobrej administracji samorządowej*, które odbyło się w Wieliczce w dniach 11–12 grudnia 2024 r. Wydarzenie zostało objęte patronatem Przewodniczącego Senackiej Komisji Ustawodawczej Senatora RP Krzysztofa Kwiatkowskiego, a w obradach – poza reprezentacją środowiska parlamentarzystów – udział wzięli zarówno przedstawiciele praktyki prawniczej, w tym sędziowie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych,

jak i pracownicy urzędów administracji samorządowej oraz rządowej, w tym szczególnie liczna grupa prezesów i członków samorządowych kolegiów odwoławczych. W przedmiotowym Seminarium uczestniczyli również naukowcy o różnych specjalizacjach ze wszystkich liczących się ośrodków akademickich w Polsce. Zgodnie bowiem z założeniem przyjętym przez organizatorów Krakowskich Seminarium Samorządu Terytorialnego dyskusja na temat samorządu terytorialnego winna być prowadzona przy udziale przedstawicieli różnych specjalizacji naukowych, w tym administratywistów, konstytucjonalistów, finansistów, cywilistów oraz historyków. To cykliczne wydarzenie naukowe, organizowane przez Katedrę Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, Katedrę Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Krajową Reprezentację Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, stanowi zatem płaszczyznę wymiany poglądów przez przedstawicieli wszystkich przywołanych środowisk, których przedstawiciele zajmują się badaniem samorządu terytorialnego.

W trakcie XVIII Krakowskiego Seminarium Samorządu Terytorialnego wygłoszonych zostało przeszło 20 referatów, w których przedstawiciele nauki odnieśli się do obowiązujących regulacji normatywnych w zakresie dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Wystąpienia wygłoszone w trakcie przedmiotowego wydarzenia naukowego wywołały ożywioną dyskusję wśród jego uczestników. Stała się ona podstawą do napisania 27 artykułów naukowych, które – zważywszy na ich liczbę oraz zakres przedmiotowy – nie mogły zostać zamieszczone w jednym tomie. Dlatego też w niniejszym woluminie, opatrzonym tytułem *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego w sferze zadań samorządu terytorialnego – kontekst przedmiotowo-funkcjonalny*, zawarto teksty traktujące między innymi o kolegiałości w jurysdykcji administracyjnej, współdziałaniu organów administracji publicznej, a także sprzeciwie od decyzji oraz wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Pozostałe artykuły zostały zaś ujęte w woluminie zatytułowanym *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego i sądownictwo administracyjne z perspektywy teoretycznoprawnej i konstytucyjno-ustrojowej samorządu terytorialnego*.

W naszej ocenie opracowania ujęte w obu tych tomach powinny wywołać ożywioną dyskusję na temat gwarancyjnej roli, jaką w administracji samorządowej pełni zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Odnotowania wymaga przy tym okoliczność, że w Polsce zakończył się już okres kwestionowania pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego oraz doniosłości tej – znajdującej umocowanie w przepisach obowiązującej Konstytucji RP – instytucji.

Kraków–Warszawa, maj 2025

*dr hab. Katarzyna Małyś-Sulińska, prof. UJ*  
*Katedra Prawa Administracyjnego UJ*  
*Zakład Prawa Administracyjnego Materialnego UJ*  
*ORCID 0000-0002-6406-8851*

*Tomasz Podlejski*  
*Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie*  
*ORCID 0009-0000-2895-0647*

*prof. dr hab. Mirosław Stec*  
*Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego UJ*  
*ORCID 0000-0002-3537-9204*



Joanna Sapeta, Przemysław Wszolek

# **PERSPEKTYWA KOLEGIALNOŚCI W JURYSDYKCJI ADMINISTRACYJNEJ W SPRAWACH SAMORZĄDOWYCH**

## **1. Wprowadzenie**

Chociaż reaktywacja samorządu terytorialnego i kolejne reformy samorządowe spowodowały – w ramach ewolucji organizacyjnej – powrót do kolegialności jako formuły kształtowania struktury organów administracji terenowej po czasach jej zdominowania przez organy jednoosobowe (zwłaszcza w latach 70. i 80. XX w.), to jednak, gdy chodzi o lokowanie kompetencji jurysdykcyjnych w sprawach rozstrzyganych przez organy samorządu terytorialnego poszczególnych stopni, można powiedzieć, że zauważalna jest tendencja ustawodawcy do wyposażania w kompetencje orzecznicze organów jednoosobowych: wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), starostów i marszałków województw, a właściwość w sprawach administracyjnych samorządowych organów kolegialnych jest obecnie wyjątkiem. Taką konstatację trzeba jednak opatrzyć stwierdzeniem, że owa przewaga kompetencji jurysdykcyjnych organów monokratycznych dotyczy rozstrzygania spraw przez organy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego<sup>1</sup> i w pierwszej in-

---

<sup>1</sup> Jakkolwiek pozycja wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako organu jednostki samorządu terytorialnego nie budzi żadnych wątpliwości, to gdy chodzi o pozycję starosty i marszałka województwa, na pierwszy rzut oka wydaje się, że jej kwalifikacja pozostaje

stancji, gdyż w drugiej instancji co do zasady kompetencje jurysdykcyjne posiadają już organy kolegialne – samorządowe kolegia odwoławcze, które – jak wiadomo – nie są organami jednostek samorządu terytorialnego, a mogą być postrzegane jako organy samorządu terytorialnego co najwyżej z znaczeniu procesowym – jako że ich właściwość rzeczowa jako organów drugiej instancji na ogół pokrywa się z właściwością rzeczową organów jednostek samorządu terytorialnego orzekających w pierwszej instancji<sup>2</sup>. Tym samym orzekanie przez organy kolegialne w sprawach samorządowych w pierwszej instancji stanowi wyjątek, natomiast w drugiej instancji – zasadę. Celem niniejszego opracowania jest – w zakresie, na jaki pozwalają ograniczone ramy artykułu – analiza zjawiska kolegialności jako cechy strukturalnej organów w jurysdykcji administracyjnej w sprawach samorządowych, a zwłaszcza odpowiedź na pytanie, czy i na ile przyznawanie przez ustawodawcę kompetencji w tym zakresie organom o strukturze kolegialnej może być postrzegane jako determinanta dobrej administracji samorządowej.

Tak postawiony temat wymaga jednak uzupełnienia go o niezbędne wyjaśnienie. Otóż w dyskursie na temat kolegialności prowadzonym

---

bardziej złożona. Jakkolwiek bowiem z całą pewnością można te organy traktować jako organy jednostek samorządu terytorialnego w znaczeniu procesowym (o czym wprost przesądził ustawodawca w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.), to jednak zastrzeżenia może budzić traktowanie starosty i marszałka województwa jako organów jednostek samorządu terytorialnego w znaczeniu ustrojowym – z uwagi na brzmienie odpowiednio art. 8 ust. 2 u.s.p. oraz art. 15 u.s.w., które nie zaliczają tych organów do katalogu organów odpowiednio powiatu i samorządu województwa. W tym jednak kontekście warto przywołać słuszne stanowisko P. Lisowskiego o braku podstaw do odmawiania tym organom statusu – także w znaczeniu ustrojowym – organów odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego (por. P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 311–314). Świadczy o tym – zdaniem wspomnianego Autora – m.in. bezpośrednie usytuowanie starosty i marszałka przy powiecie/województwie oraz stosowny przebieg wyodrębnienia organizacyjnego i kompetencyjnego. Forma organizacyjna „wchodząca w skład systemu administracji publicznej, będąca przy tym organem administracji publicznej, legitymuje się takim statusem w ramach (w kontekście) jakiegoś podmiotu administracji publicznej. Nieuchronnie więc należy dojść do konkluzji uznającej starostę za ustrojowy organ powiatu, a marszałka województwa za podobnie kwalifikowany organ województwa” (P. Lisowski, *Relacje...*, s. 311).

<sup>2</sup> W. Chróścielewski, *Samorządowe kolegia odwoławcze – dwudziestolecie funkcjonowania a nieuchronna potrzeba zmiany* [w:] K. Sieniawska, *Samorządowe kolegia odwoławcze – przeszłość i przyszłość*, Kraków 2011, s. 183.

w nauce prawa administracyjnego bardzo często akcentuje się różnice pomiędzy kolegialnością, jako sposobem działania organów administracyjnych<sup>3</sup>, a kolegialnością jako cechą strukturalną organów<sup>4</sup>. Jak wskazywał M. Jaroszyński, jednoosobowość organu jako cecha strukturalna nie tylko bowiem nie wyklucza, ale zwykle wręcz zakłada kolektywną współpracę szeregu osób (m.in. pracowników związanych organizacyjnie z danym organem jednoosobowym)<sup>5</sup>, jako że pozostaje oczywiste, że organ monokratyczny zwykle nie jest w stanie osobiście przeprowadzić wszystkich czynności procesowych lub osobiście wykonywać swoich kompetencji i zadań, a ponadto wydanie rozstrzygnięcia nieraz poprzedzone bywa koniecznością skorzystania z rozmaitych form współdziałania pomiędzy urzędnikami obsługującymi organ lub pomiędzy organami. Podobnie organy o strukturze kolegialnej nieraz korzystają z jednoosobowych sposobów działania (np. gdy chodzi o przeprowadzenie postępowania dowodowego lub jego części przez jednego z członków lub pracowników organu kolegialnego – art. 87 k.p.a.). Dla zapewnienia jasności prezentowanych tu rozważań, odwołanie się do tego rozróżnienia wydaje się celowe, bowiem przedmiotem naszej analizy jest kolegialność w aspekcie cechy strukturalnej i sposobu działania samorządowych organów kolegialnych sprawujących jurysdykcję administracyjną. Poza zakresem rozważań pozostaje zatem kolegialność jako zauważalny nieraz sposób działania organów o strukturze monokratycznej.

---

<sup>3</sup> Dla odróżnienia tego rodzaju kolegialności od „właściwej” (strukturalnej) kolegialności używa się wobec tej pierwszej takich określeń, jak „kolektywność działania”, „kolektywny styl pracy”.

<sup>4</sup> Por. np. M. Jaroszyński [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 175; T. Rabska [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Starościk, Ossolineum 1977, s. 357; A. Korzeniowska, *Z problematyki kolegialności i kolegialnych organów administracji publicznej*, ST 1997/3, s. 34.

<sup>5</sup> M. Jaroszyński [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo...*, s. 175. Kwestię współpracy organu jednoosobowego z podlegającymi mu urzędnikami – jako konieczną cechę działania organu monokratycznego – akcentuje również pojęcie „biuralizmu” (por. H. Izdebski, *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975, s. 151 i n.).

## 2. Kolegialność a jurysdykcja administracyjna w sprawach samorządowych pierwszej instancji

Wydaje się, że bardzo rzadkie lokowanie kompetencji jurysdykcyjnych w sprawach samorządowych pierwszej instancji w rękach organów kolegialnych wynika z powszechnie znanych i od dawna wielokrotnie akcentowanych w literaturze ograniczeń związanych ze specyfiką działania tych organów. W porównaniu do organów jednoosobowych organy kolegialne decydują bowiem dłużej i zdecydowanie mniej operatywnie, generują większe koszty działania, a ponadto wykazują mniejszą zdolność do podejmowania decyzji *ad hoc* i wyraźnego zlokalizowania odpowiedzialności za podejmowane działania w związku z ich swoistą „depersonalizacją”. Dodatkowo przypisaniu kompetencji orzeczniczych organowi kolegialnemu musi z natury rzeczy towarzyszyć nieraz dość skomplikowana prawna obudowa techniczno-proceduralna, zabezpieczająca prawidłowość procesu funkcjonowania tego organu, a dotycząca takich kwestii, jak choćby tryb działania (w tym sposób i termin zwoływania posiedzeń), przewodnictwo, niezbędne *quorum*, wymagana ilość głosów dla podjęcia rozstrzygnięcia czy reguły podpisywania orzeczeń. Przypisywanie kompetencji jurysdykcyjnych w sprawach samorządowych organom jednoosobowym dyktowane bywa zatem względami pragmatycznymi: działania jurysdykcyjne tych organów jawią się jako prostsze, sprawniejsze i zwykle bardziej elastyczne.

Z kolei wynikające z natury organów kolegialnych ich zalety, takie jak m.in. szczególne predyspozycje do podejmowania makrodecyzji i decydowania strategicznego, zdolność uwzględniania wielu różnorodnych opcji i poglądów na rozstrzygane problemy, powodująca optymalizację, lepsze wyważenie przyjmowanych rozwiązań i większe zaufanie społeczne do rozstrzygnięć, zabezpieczenie przed rutyną, lepsza realizacja zasady prawdy obiektywnej, istnienie w ramach organu swoistej kontroli wewnętrznej i mechanizmu korygowania nazbyt subiektywnego podejścia do rozpatrywanych spraw, wydają się mieć mniejsze znaczenie choćby z uwagi na przedmiot, charakter i masowość spraw administracyjnych załatwianych przez organy samorządu terytorialnego, a także z uwagi na sam mechanizm działania jurysdykcyjnego. Te bowiem wartości i walory, które wystąpiłyby przy orzekaniu kolegialnym, w przypadku

działania organu jednoosobowego są rekompensowane lub zabezpieczone przez istniejące w normach prawa procesowego zasady i standardy proceduralne (np. przez zasadę prawdy obiektywnej, zasadę zaufania, zasadę jawności i przekonywania, gwarancje bezstronności, obiektywizmu i należytego wyważenia rozstrzygnięć, zasadę dwuinstancyjności)<sup>6</sup>, a także ogólne cechy całego toku instancji (np. aktywna rola organu wynika z oparcia jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego na modelu inkwizycyjnym). Pozwalają one zatem nieco innymi sposobami zapewniać lub weryfikować pożądane aspekty, które wystąpiłyby przy kolegialnym załatwianiu spraw.

Tym samym zarówno ustawa o samorządzie powiatowym<sup>7</sup>, jak i ustawa o samorządzie województwa<sup>8</sup> przewidują możliwość wydawania decyzji przez organ wykonawczy (odpowiednio zarząd powiatu i zarząd województwa) tylko w przypadku, gdy stanowi tak przepis szczególny prawa materialnego. Do takich przepisów należą np. art. 20 pkt 8 w zw. z art. 19 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z 21.03.1985 r. o drogach publicznych<sup>9</sup> przewidujące kompetencje jurysdykcyjne zarządu powiatu i zarządu województwa – jako zarządców dróg powiatowych i wojewódzkich – do wydawania zezwoleń na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń i infrastruktury, zajęcie pasa drogowego, lokalizację lub przebudowę zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych. Podobnie na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z 29.07.2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości<sup>10</sup>, w przypadku nieruchomości stanowiących własność powiatu albo województwa, zarząd powiatu albo zarząd województwa wydaje decyzję o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Również na podstawie art. 45 ust. 1 i art. 48 ust. 1 w zw.

---

<sup>6</sup> Przykładowo więc odpowiednie wyważenie interesów, dóbr, wartości, racji, poglądów, dowodów itd., akcentowane jako zaleta działania organu kolegialnego, w działalności organu monokratycznego bywa zapewnione przez konieczność respektowania przez organ wymogów wynikających z art. 7, art. 77 § 1, art. 80, art. 107 § 3 k.p.a.

<sup>7</sup> Por. art. 38 ust. 1 u.s.p.

<sup>8</sup> Por. art. 46 ust. 1 u.s.w.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2024 r. poz. 900.

z art. 4 pkt 9 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>11</sup> organ wykonawczy powiatu lub województwa w drodze decyzji ustanawia trwały zarząd na rzecz jednostki organizacyjnej w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność powiatu lub województwa, może też orzekać w drodze decyzji o przekazaniu trwałego zarządu między jednostkami organizacyjnymi itd. Uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnych otrzymać może również zarząd związku międzygminnego, związku powiatów i związku powiatowo-gminnego<sup>12</sup>, a także zarząd związku metropolitalnego<sup>13</sup>.

Warto zauważyć, że ani ustawa o samorządzie powiatowym, ani ustawa o samorządzie województwa nie przewidują możliwości upoważniania innych podmiotów do wydawania decyzji w imieniu zarządu, tak jak to czynią te ustawy odnośnie do decyzji starosty<sup>14</sup> lub marszałka województwa<sup>15</sup>. W doktrynie i orzecznictwie powszechnie przyjmuje się również, że art. 268a k.p.a. nie ma zastosowania do organów kolegialnych. Biorąc pod uwagę wyjątkowość przypisania kompetencji jurysdykcyjnych samorządowym organom kolegialnym oraz potencjalne motywy, przyświecające ustawodawcy przy lokowaniu kompetencji orzeczniczych w rękach akurat tych organów (jeśli założyć, że powierzanie przez ustawodawcę organom kolegialnym kompetencji jurysdykcyjnych nie jest przypadkowe, a opiera się na *ratio legis* związanym m.in. ze specyfiką powierzanych im spraw i szczególnymi cechami tych organów<sup>16</sup>), nale-

<sup>11</sup> Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.

<sup>12</sup> Art. 64 ust. 1 u.s.g., art. 65 ust. 1 i art. 72a u.s.p. Zob. np. Cz. Martysz, *Lokowanie kompetencji orzeczniczych pomiędzy organami administracji rządowej a organami jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 252.

<sup>13</sup> Art. 19 ust. 5a–5b u.d.p.

<sup>14</sup> Art. 38 ust. 2 u.s.p.

<sup>15</sup> Art. 46 ust. 2 u.s.w.

<sup>16</sup> Jak podkreśla się w literaturze, „zastosowanie w konkretnej sytuacji jednej z form [kolegialnej lub monokratycznej – J.S. i P.W.] nie może być przypadkowe, lecz musi być wynikiem powiązania korzyści, jakie niesie kolegialność lub jednoosobowość z charakterem zadań i celów, które mają być zrealizowane” – A. Korzeniowska, *Z problematyki kolegialności...*, s. 36. Zob. również: B. Dolnicki, *Sprawność działania administracji samorządowej*, ST 2020/3, s. 14 i n.; B. Dolnicki, *Monokratyczność czy kolegialność organów samorządowych* [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, red. K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak, Lublin 2012, s. 66–67. Zdaniem

żyć stwierdzić, że teoretycznie tzw. dekoncentracja wewnętrzna w tych przypadkach nie powinna być dopuszczona<sup>17</sup>, a jeśli już – to akceptowalne byłoby, gdyby do wydawania w imieniu organu kolegialnego takich decyzji upoważniane były ciała kolegialne, a nie monokratyczne. Z kolei niezależnie od powyższego, jeżeli organ kolegialny ma posiadać możliwość udzielenia pełnomocnictwa do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych, to wymagane jest w tym zakresie zawsze odrębne, wyraźne postanowienie ustawy.

Tymczasem ustawy szczególne, przypisując w określonych sprawach kompetencje jurysdykcyjne pierwszej instancji samorządowym organom kolegialnym, czasem równocześnie przewidują możliwość upoważnienia pracowników urzędów i jednostek organizacyjnych do załatwiania spraw w imieniu organu kolegialnego<sup>18</sup>. Chociaż w takim przypadku nie następuje przekazanie kompetencji organu na rzecz pracownika, to jednak skutkiem upoważnienia faktycznie dochodzi do jednoosobowego kształtowania rozstrzygnięcia i decyzja nie jest „uchwalana” – co powoduje, że w istocie mamy do czynienia z „niekolegialną” decyzją organu kolegialnego, organ kolegialny w takim przypadku w istocie nie działa kolegialnie, a kolegialność staje się po prostu fasadowa. Owo upoważnianie pracowników do jednoosobowego wydawania decyzji w imieniu organu kolegialnego (oprócz takich problemów, jak – dyktowane

---

tęgo Autora, organy kolegialne należy powoływać tylko wtedy, gdy można uzasadnić, że powołanie ich do określonych zagadnień jest korzystniejsze niż funkcjonowanie przez organu jednoosobowego, a nadmierne stosowanie formuły kolegialnej może doprowadzić do powstania zjawisk niekorzystnych w działaniu administracji, jak np. przewlekłość postępowania i „ociężałość” przy podejmowaniu decyzji, trudność ustalenia indywidualnej odpowiedzialności za wykonywane czynności, zbędna formalistyka, bagatelizowanie zadań przez członków organu itp.

<sup>17</sup> R. Stankiewicz, *Organ kolegialny a wydawanie decyzji administracyjnych*, PPP 2014/2, s. 25; Cz. Martysz, *Zasady wydawania decyzji administracyjnych przez organy wykonawcze samorządu terytorialnego* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 465.

<sup>18</sup> Np. zgodnie z art. 21 ust. 1a u.d.p. zarządca drogi może upoważnić pracowników odpowiednio: urzędu marszałkowskiego, starostwa, urzędu miasta lub gminy albo pracowników jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, do załatwiania spraw w jego imieniu, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych.

względnymi uproszczenia postępowania – zlecanie przez organ kolegialny przeprowadzenia postępowania dowodowego lub jego części członkowi organu kolegialnego lub pracownikowi<sup>19</sup> tudzież podpisywanie decyzji wydawanych przez zarządy powiatu lub województwa wyłącznie przez starostę lub marszałka<sup>20</sup>) wpisuje się w zjawisko „ustępowania pola” przez kolegialność na rzecz jednoosobowości działania nawet w tych nielicznych sprawach, w których w pierwszej instancji wyjątkowo przewidziano kompetencję jurysdykcyjną kolegialnego organu samorządowego.

Wymaga podkreślenia, że niebezpieczeństwo „kolegialności fasadowej” przy działaniach organów kolegialnych związane jest nie tylko z kwestią upoważniania pracowników do przeprowadzania czynności procesowych lub upoważniania ich do wydawania rozstrzygnięć w imieniu organu kolegialnego, ale może mieć miejsce również wtedy, gdy działanie podejmuje bezpośrednio ten organ. Już F. Ochimowski ponad sto lat temu słusznie zauważał, że działalności orzeczniczej organu kolegialnego z reguły towarzyszy wyznaczanie referenta (sprawozdawcy), co nieraz może powodować, że pozostali członkowie organu kolegialnego – czując się w jakiś sposób zwolnieni z należytego zbadania i rozważenia sprawy – rozstrzygnięcie pozostawiają referentowi, który sprawę zna, przyłączają się do jego zdania bez dyskusji, bezkrytycznie akceptują stanowisko referenta lub przynajmniej mają dużą skłonność do przyjęcia jego punktu widzenia, a na posiedzeniu wolą bardziej poświęcić uwagę innym kwestiom – zwłaszcza ze swojego referatu. Bywa także i tak, że czasem dominujące stanowisko w gremium zajmuje przewodniczący lub inny członek (np. w związku z jego wiekiem lub doświadczeniem). Jak stwierdził wspomniany Autor, kolegialność może przeistoczyć się wtedy w „jednoosobowość małowartościową”<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Art. 87 k.p.a.

<sup>20</sup> Art. 38 ust. 2a u.s.p., art. 46 ust. 2a u.s.w. W literaturze owo umocowanie starosty lub marszałka województwa do podpisywania rozstrzygnięć wydawanych przez zarząd powiatu lub zarząd województwa nazywa się „właściwością uwierzytelniającą”. W takim przypadku starosta lub marszałek w istocie bowiem nie wydają decyzji lub postanowienia, ale swoim podpisem wyłącznie potwierdzają decyzję lub postanowienie zarządu powiatu lub zarządu województwa. Por. np. S. Hojda, *Powiat w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Powiat. Z teorii. Kompetencje*, komentarz, red. J. Boć, Wrocław 2001, s. 147.

<sup>21</sup> F. Ochimowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1919, s. 45.

Trzeba zaznaczyć, że zasygnalizowane wyżej „wkradanie się” jednoosobowości do jurysdykcyjnych działań kolegialnych organów samorządu terytorialnego nie powinno równocześnie oznaczać, że jakiekolwiek elementy indywidualizmu są w działaniu organu kolegialnego niepożądane. Nie ulega wątpliwości, że aby organ kolegialny działał w pełni prawidłowo i skutecznie, w jego funkcjonowanie takie elementy muszą być wpisane, a odpowiednio wyważony udział indywidualizmu w kolegialności może być nawet postrzegany jako czynnik istotnie wpływający na dostrzegane zalety struktur kolegialnych (jak np. obiektywizm rozstrzygnięć, budzenie większego zaufania, transparentność, predyspozycje do lepszego wyważenia wartości). Jakkolwiek zatem rozstrzygnięcie organu kolegialnego przypisywane jest temu organowi jako całości<sup>22</sup> i zastępuje ono opinie i stanowiska wyrażane przez poszczególnych członków gremium, to jednak nie ulega wątpliwości, że w toku procesu stosowania prawa indywidualizm w kolegialności dochodzi do głosu zwłaszcza na etapie narady (dyskusji), głosowania nad rozstrzygnięciem, sporządzania protokołu (gdy osoby przegłosowane domagają się wpisania do protokołu wyrażonego przez siebie stanowiska), uzasadnienia decyzji (gdy zaznacza się, że rozstrzygnięcie zapadło niejednomyślnie), a nade wszystko w przypadku składania zdania odrębnego – czyli tam, gdzie członkowie organu kolegialnego mają możliwość zaprezentowania własnego punktu widzenia.

Analiza materiału normatywnego w sferze jurysdykcyjnych działań samorządowych organów kolegialnych w pierwszej instancji pozwala

---

<sup>22</sup> Jak podkreśla J. Jagielski, tryb kolegialny „w swojej istocie odnosi się do kształtowania woli (i w konsekwencji rozstrzygnięć, decyzji itd.) traktowanej w obrocie prawnym jako wola (stanowisko) organu jako takiego, a nie postrzegany jako suma (i wypadkowa) woli (stanowisk) zespołu osób będących «substratem personalnym» organu. Ów tryb obejmuje dwa etapy. Pierwszy wyraża się w prezentacji stanowisk (woli) poszczególnych członków kolegium w odniesieniu do danej rozpatrywanej i rozstrzyganej sprawy, drugi zaś – to przekształcenie tychże indywidualnych stanowisk (woli) poszczególnych członków organu kolegialnego w stanowisko (wolę) organu jako osobnego, prawem określonego podmiotu. To przekształcenie następuje w drodze głosowania, które jest zasadniczym instrumentem «przetworzenia» indywidualnej woli każdego z członków kolegium w zespoloną wolę (stanowisko) przypisywane prawnie całemu kolegium” – J. Jagielski, *Kolegialność i jednoosobowość w strukturach samorządu terytorialnego*, „Studia Iuridica” 2020/85, s. 95.

stwierdzić, że brak jest przepisów, które wprost przewidywałyby przy wydawaniu decyzji możliwość składania *votum separatum* przez członków zarządu powiatu, zarządu województwa lub zarządu związku komunalnego. Warto jednak zauważyć, że możliwość pisemnego wyrażenia odmiennego stanowiska przez członka organu kolegialnego od dawna przyjmuje się w orzecznictwie sądowym<sup>23</sup>. Choć z instytucji zdania odrębnego członkowie organów kolegialnych korzystają niezwykle rzadko, należy ją jednak uznać za pożądany i potrzebny atrybut działania organów kolegialnych w sferze jurysdykcji administracyjnej, wpływający na proces uzasadniania decyzji i jej obiektywizm (choć bywają i takie stanowiska, według których zdanie odrębne osłabia precyzyjność i wyrazistość uzasadnienia i prowadzi do wątpliwości co do zasadności rozstrzygnięcia).

Rozważając problematykę organów kolegialnych wydających decyzje w pierwszej instancji w sprawach samorządowych, nie sposób pominąć również zagadnienia przygotowania merytorycznego tych organów – ilekroć decyzje wydają bezpośrednio te organy kolegialne. Trzeba bowiem zauważyć, że w skład zarządu powiatu, zarządu województwa czy zarządu związku komunalnego mogą wchodzić osoby, które w ogóle nie posiadają wiedzy prawniczej w zakresie stosowania prawa. Są to organy pochodzące z wyboru i podejmujące rozstrzygnięcia w drodze głosowania. Jak zauważa W. Jakimowicz, w przypadkach tych „o kształcie rozstrzygnięcia kreującego prawo w indywidualnym wypadku decyduje zatem większość głosujących osób, od których nie wymaga się znajomości prawa i jego mechanizmów”, gdy tymczasem sprawy rozstrzygane przez te organy stanowią nieraz sprawy trudne, nieprecyzyjnie uregulowane przez ustawodawcę i w związku z tym budzące wiele wątpliwości i problemów orzeczniczych<sup>24</sup>. Biorąc pod uwagę powyższe, można mieć wątpliwości, czy wydawanie aktów administracyjnych bez-

---

<sup>23</sup> Por. uchwałę SN (7) z 30.09.1992 r., III AZP 17/92, OSNC 1993/3, poz. 25, w której zaznaczono, że dopuszczalne jest, aby ci członkowie organu kolegialnego, którzy w konkretnej sprawie zajęli stanowisko inne niż większość, stwierdzili to również na piśmie, podpisując decyzję. Tym samym członkowie zarządu głosujący odmiennie mogą swe stanowisko utrwalić na piśmie, bądź to w treści decyzji, bądź w protokole z posiedzenia zarządu, na którym taką decyzję podjęto.

<sup>24</sup> W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006, s. 245.

pośrednio przez te organy sprzyja dobrej administracji samorządowej i prawidłowości takich działań. Równocześnie jednak trzeba podkreślić, że omawiane tu negatywne zjawisko braku merytorycznego przygotowania kolegialnych organów samorządowych pierwszej instancji do podejmowania działań w sferze jurysdykcji administracyjnej nie jest – co oczywiste – bezpośrednią konsekwencją samej cechy kolegialności, ale przyjętego sposobu obsadzania tych organów i braku wymagań co do kwalifikacji merytorycznych ich piastunów.

Parafrazując pogląd B. Dolnickiego, należy stwierdzić, że kompleksowe zastosowanie we współczesnym polskim ustawodawstwie samorządowym konstrukcji organów jednoosobowych do wykonywania kompetencji jurysdykcyjnych, należących do organów jednostek samorządu terytorialnego, pozwoliłoby uniknąć wielu dawnych i obecnych, teoretycznych i praktycznych wątpliwości<sup>25</sup>. Obecnie kolegialne organy samorządu terytorialnego wydające decyzje administracyjne są organami, których charakter kompetencji jurysdykcyjnych, funkcje i zadania co do zasady nie wymagają struktury wieloosobowej, a skorzystanie przez ustawodawcę w tym zakresie z formuły organu monokratycznego wystarczająco zapewniałoby sprawność, obiektywizm, efektywność i odpowiedzialność w bieżącym stosowaniu prawa.

---

<sup>25</sup> B. Dolnicki, *Monokratyczność...*, s. 76. Podobne zapatrywanie – ale w kontekście odstąpienia od formuły kolegialności organów wykonawczych powiatu i województwa oraz „rozcziągnięcia” modelu monokratycznego organu wykonawczego (jako naturalnej formy organizacyjnej tego rodzaju organu) na pozostałe, oprócz gminy, poziomy administracji samorządu terytorialnego – wyraził J. Jagielski (*Kolegialność...*, s. 100). Równocześnie Autor zauważa, że odnosi się to w nieco mniejszym zakresie do organu wykonawczego województwa, gdyż w tym przypadku za utrzymaniem kolegialności może stać nieco szersza argumentacja, odwołująca się do przypisanych województwu roli i zadań, polegających, ogólnie rzecz ujmując, na dbałości o rozwój cywilizacyjny regionu, wytyczaniu kierunków tego rozwoju, wyborze priorytetów, a także pozyskiwania i rozdzielania środków finansowych. „W tak zakreślonym nurcie funkcji samorządu województwa organ wykonawczy powinien mieć zdolność szerokiego oglądu spraw i starannego wyważania podejmowanych rozstrzygnięć, ku czemu dobrze przyczyniać się może struktura kolegialna” (J. Jagielski, *Kolegialność...*, s. 101).

### 3. Kolegialność a jurysdykcja administracyjna w sprawach samorządowych drugiej instancji

W administracyjnym toku instancji w sprawach samorządowych zalety kolegialnego rozpatrywania i rozstrzygania spraw najpełniej urzeczywistniane są w postępowaniu drugiej instancji – przed samorządowym kolegium odwoławczym. Kolegialność stanowi tu swoiste dopełnienie – będącego zasadą w pierwszej instancji – jednoosobowego orzekania w sprawach należących do właściwości organów samorządu terytorialnego. Wydaje się, że w sytuacji gdy (przede wszystkim) z powodów pragmatycznych na poziomie samorządu terytorialnego zasadą jest powierzanie przez ustawodawcę rozpatrywania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w pierwszej instancji organom monokratycznym, z perspektywy zapewnienia lepszych gwarancji rzetelności postępowania i prawa do prawidłowego, trafnego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy najlepszym rozwiązaniem jest powierzanie przez ustawodawcę kompetencji jurysdykcyjnych drugiej instancji w tych sprawach organom kolegialnym, jako że składy kolegialne najpełniej te standardy gwarantują<sup>26</sup>. Tym sposobem lokowanie kompetencji ju-

---

<sup>26</sup> Warto zauważyć, że również w literaturze cywilnego prawa procesowego od dawna podkreśla się, że kolegialność składów orzekających zapewnia bardziej wszechstronne – niż w przypadku jednoosobowego składu sądu – rozpoznanie sprawy, gwarantuje wyższy standard rzetelności postępowania i trafności orzeczenia. Zwraca się mianowicie uwagę, że orzeczenia wydawane kolegialnie stanowią rezultat dyskusji i wymiany (a nieraz – ścierania się) poglądów, w tym różnych spojrzeń na te same kwestie, co tworzy możliwość lepszej, wzajemnej kontroli prawidłowości rozumowania i argumentacji, pozwala na wykrycie i skorygowanie ewentualnych niedokładności i omyłek, zapobiega arbitralności ocen, przez co zwiększa prawdopodobieństwo wydania słusznego oraz sprawiedliwego rozstrzygnięcia. Zróżnicowanie predyspozycji i doświadczeń poszczególnych członków składu orzekającego zmniejsza ryzyko błędów w ocenie faktycznej i prawnej. Zespołowość powoduje swoiste równoważenie się cech osobowościowych i subiektywizmu (np. różnych temperamentów, wrażliwości itd.) członków składu orzekającego, redukując negatywne oddziaływanie ewentualnych przywar każdego z nich na sposób procedowania i orzekania. Tym samym kolegialność zapewnia wszechstronniejsze i bardziej gruntowne zbadanie przesłanek podejmowanych rozstrzygnięć, a w konsekwencji również zwiększa szansę na dotarcie do prawdy, prawidłowe zinterpretowanie i zastosowanie obowiązujących norm, a co za tym idzie, trafne załatwienie sprawy – por. E. Wengerek, *Zasada kolegialności w postępowaniu cywilnym*, PiP 1959/3, s. 484, 492, 499. Owe zalety kolegialności E. Wańkowski celnie ujął, stwierdzając, że: „jak mówi przysłowie, jednego rada dobra, a dwóch jeszcze lepsza. To, co spuścił z uwagi i pominął jeden sędzia, to może dostrzec

rysdykcyjnych drugiej instancji w sprawach samorządowych w ręku organu kolegialnego niewątpliwie jawi się jako jedna z gwarancji dobrej administracji samorządowej, a za powierzaniem jurysdykcyjnych kompetencji drugoinstancyjnych organom o akurat takiej strukturze osobowej stoją przede wszystkim względy natury gwarancyjnej i aksjologicznej. Skoro bowiem rozstrzygnięcie organu drugiej instancji ma być rozstrzygnięciem ostatecznym i zasadniczo trwałym, to przyznanie w tym przypadku kompetencji organowi kolegialnemu stanowi wyraz dążenia ustawodawcy do zapewnienia wydania decyzji w jak najwyższym stopniu prawidłowej (zgodnej z prawem, wyważonej, przemyślanej, racjonalnej, obiektywnej, bezstronnej, sprawiedliwej, słusznej, uczciwej, optymalnej itp.). Walory te oczywiście mogą być osiągnięte już na

---

drugim, czego nie zrozumiał jeden, wyjaśni drugi. Dzięki temu współpracownictwu, wady jednego sędziego uzupełniane są przez przymioty drugiego, wskutek czego, jak słusznie zauważył prof. Pollak, «trzech lichych sędziów są w stanie stworzyć dobre kolegium sędziowskie».” – E. Waśkowski, *Kolegialność czy jednoosobowość?*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1924/36, s. 549. Niezależnie od powyższego wskazuje się, że kolegialność stanowi w orzekaniu swoistą gwarancję bezstronności sędziów, wzmacniającą niezależność poszczególnych członków składu i zmniejszającą skłonność do postawy konformistycznej, bowiem sędzia sprawozdawca, mając świadomość, że odpowiedzialność za rozstrzygnięcie nie spoczywa wyłącznie na nim, ale na całym zespole orzekającym, działa swobodniej i pewniej, odczuwa mniejszą presję niż sędzia orzekający jednoosobowo, a dodatkowo zespół orzekający jest mniej narażony – niż sędzia orzekający w pojedynkę – na ewentualne naciski oraz inne próby bezprawnego wywierania wpływu na sposób procedowania oraz treść rozstrzygnięcia (w tym kontekście warto również posłużyć się obrazowym zdaniem E. Waśkowskiego, który za Bodinem stwierdził, że „większą liczbę sędziów, jak większą ilość wody, trudniej jest zepsuć” – E. Waśkowski, *Kolegialność...*, s. 550). Wreszcie w doktrynie prawa postępowania cywilnego podnosi się, że decyzja zespołowa cieszy się na ogół większą powagą moralną i autorytetem niż orzeczenie pojedynczego sędziego. „Każdy dodatkowy podpis powiększa wagę moralną orzeczenia, gdyż zgodna opinia kilku osób w tym samym przedmiocie stanowi zewnętrzny znak wewnętrznej słuszności” (E. Waśkowski, *Kolegialność...*, s. 550). Prezentowane wyżej tezy można z powodzeniem odnieść także do kolegialnego rozstrzygania spraw przez organy administracyjne i w dalszych rozważaniach niniejszego artykułu do ponadczasowych poglądów, tez i postulatów E. Waśkowskiego przyjdzie się jeszcze odwołać. Z nowszej literatury procesu cywilnego w kontekście wad i zalet kolegialności i jednoosobowości, a także akcentowanej niejednokrotnie „wyższości” orzekania w składach kolegialnych nad orzecznictwem jednoosobowym por. zwłaszcza: J. May, *Skład sądu w postępowaniu cywilnym* [w:] *Studia z prawa publicznego*, red. K. Lubiński, Toruń 2001, s. 128; A. Olaś, *Kolegialność a jednoosobowość – skład sądu I instancji w procesie cywilnym: doświadczenia i perspektywy*, PPC 2020/3, s. 502 i n.