

Jakub Pitera *

WAŻNOŚĆ UPOWAŻNIENIA ADMINISTRACYJNEGO ORAZ PEŁNOMOCNICTWA W PRZYPADKU *VACATU* PIASTUNA ORGANU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

1. Wstęp

Problematyka niezdolności do działania organu administracji publicznej ma istotne znaczenie zarówno z punktu widzenia prawa publicznego, jak i prywatnego. Z jednej strony dotyczy bowiem możliwości realizowania uprawnień organu administracji publicznej w sferze imperium, z drugiej zaś – dominium. Niezależnie od istnienia powyższego rozróżnienia, w obu wypadkach istotne jest określenie przesłanek zdolności do działania organu administracji, rozumianej jako możliwości wykonywania jego kompetencji.

2. Pojęcie organu w nauce prawa administracyjnego

Nauka prawa administracyjnego definiuje organ jako wewnętrzną jednostkę organizacyjną danego podmiotu prawa, która została wyposażona w uprawnienie wyrażania woli tego podmiotu¹. Szeroki zakres powyższej definicji umożliwia zastosowanie jej zarówno w odniesieniu do podmiotów pra-

* Mgr Jakub Pitera – Radca prawny w kancelarii DeBenedetti Majewski Szczesniak Kancelaria Prawnicza Sp.K.

¹ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 1996, s. 45.

wa publicznego, jak i prywatnego. W przypadku próby zawężenia go do organów uczestniczących w wykonywaniu administracji przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego bądź zawodowego, istnieje spór terminologiczny. Współczesne piśmiennictwo prawa administracyjnego od szeregu lat posługuje się terminem „organ administracji państwowej”, który zdaniem jego zwolenników obejmuje wszystkie organy państwa (zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej) zajmujące się wykonywaniem funkcji administracyjnej państwa². W teorii prawa administracyjnego występuje również pojęcie „organ administracji publicznej”, którego genezy należy doszukiwać się w zachodzącym po 1989 r. procesie decentralizacji administracji publicznej – rozwoju samorządu terytorialnego oraz samorządu zawodowego. Ostatnie z wymienionych pojęć odpowiada podziałowi istniejącemu pomiędzy organami państwa (rozumianymi jako organy administracji rządowej) a samorządu (obejmującymi organy samorządu terytorialnego oraz samorządu zawodowego).

Niezależnie od istniejącej rozbieżności w terminologii, poza sporem pozostaje definicja organu administracji państwowej (publicznej) jako wyodrębnionej w określonej strukturze jednostki organizacyjnej wyposażonej w sprecyzowane w przepisach ustrojowych kompetencje³. Powyższe dotyczy zarówno organów administracji publicznej funkcjonujących w strukturze administracji rządowej, jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych, jak i innych organizacji, które uzyskały uprawnienia z zakresu administracji publicznej (państwowej).

3. Teoria organu w prawie cywilnym wobec organu administracji publicznej

W przypadku funkcjonowania organu administracji publicznej w sferze dominium zastosowanie znajduje teoria organu w prawie cywilnym.

Zgodnie z przepisem art. 38 k.c. osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na nim statucie. Przez „działanie”, o którym mowa w art. 38 k.c. należy rozumieć wszelkie działania i zaniechania podejmowane w związku nawiązywaniem, zmianą i rozwiązywaniem stosunków prawnych. Powyższa definicja obejmuje zarówno podmioty

² M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003, s. 102.

³ Przykład tego sporu prezentują M. Wierzbowski i A. Wiktorowska – zob. *ibidem*, s. 103.

prawa prywatnego, jak i publicznego, przy czym te ostatnie wyłącznie w zakresie ich działalności w sferze dominium. Do przywołanego przepisu nawiązuje przepis art. 67 § 1 k.p.c, zgodnie z którym osoby prawne dokonują czynności procesowych przez organy uprawnione do działania w ich imieniu.

Utrwalona w orzecznictwie Sądu Najwyższego teoria organu zakłada konieczność złożenia oświadczenia woli przez osoby powołane do reprezentacji osoby prawnej, zgodnie z zasadami przewidzianymi dla danego podmiotu w przepisach szczególnych lub regulacjach określających sposób ich działania (statut, umowa spółki). Działanie osoby lub osób pełniących funkcję organu (piastuna) jest w tym wypadku tożsame z działaniem osoby prawnej, której jest to organ⁴. Biorąc pod uwagę przepis art. 353 k.c. powyższe należy odnosić nie tylko do samego działania ale również zaniechania. Orzecznictwo Sądu Najwyższego wskazuje na konieczność spełnienia trzech przesłanek, które warunkują ważność czynności prawnej⁵. Po pierwsze, przepisy ustrojowe osoby prawnej muszą przewidywać istnienie danego organu. Po drugie, powołanie osoby lub osób wchodzących w skład organu musi nastąpić zgodnie z procedurami określonymi w ustawie bądź statucie. Po trzecie, osoba lub osoby muszą wypełniać funkcję organu w granicach kompetencji⁶. Z punktu widzenia ostatniej z wymienionych przesłanek istotne w mojej ocenie jest również uwzględnienie czwartego elementu – organ musi mieć sprecyzowane kompetencje.

Powyższe uwagi znajdują zastosowanie w przypadku organów podmiotów prawa publicznego, w sytuacjach w których działają one w zakresie dominium. Obok bowiem wykonywania czynności z zakresu administracji, organy administracji publicznej występują również jako organy reprezentujące podmioty prawa publicznego w zakresie stosunków cywilnoprawnych bądź stosunków pracy.

4. Problem *vacatu* piastuna organu administracji publicznej a brak organu

W nauce prawa administracyjnego wprowadza się wyraźne rozróżnienie pomiędzy istnieniem organu administracji (rozumianym jako utwo-

⁴ Zob. wyroki SN z dnia 24.10.1972 r., sygn. I CR 177/72, OSNC 1973, nr 10, poz. 71; z dnia 12.3.1997 r., sygn. II CKN 24/97, (niepublikowany); z dnia 7.11.2006 r., sygn. I CSK 224/06.

⁵ Wyrok SN z dnia 7.11.2006 r., sygn. I CSK 224/06.

⁶ Ibidem.

rzeniem na mocy przepisów jednostki organizacyjnej) a prawną oraz faktyczną możliwością jego działania.

Zdaniem M. Wierzbowskiego pojęcia organu administracji nie należy łączyć z jego personalną obsadą, czyli sprawowaniem go przez określoną osobę fizyczną (lub osoby fizyczne). Zdaniem tego autora organ administracji istnieje jako twór prawny niezależnie od okoliczności obsadzenia (przez osoby fizyczne), choć powołanie osób fizycznych, zarówno w przypadku podmiotów prawa publicznego, jak i prywatnego ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania organu⁷. M. Wierzbowski zauważa, że braki w obsadzie personalnej organu mogą, choć jego zdaniem nie zawsze muszą, uniemożliwić wykonywanie przez ten organ zadań, czy też jakichkolwiek innych czynności⁸. W opinii tego samego autora brak wymaganego *quorum* w składzie organów kolegialnych uniemożliwia im wykonywanie zadań, co przejawia się między innymi w niemożności wykonywania przyznanych im kompetencji polegających na wydawaniu aktów administracyjnych lub normatywnych (uchwał).

W literaturze przedmiotu zauważa się, że brak piastuna organu nie znosi samego organu⁹. Zniesienie organu następuje bowiem wyłącznie w przypadku uchylecia właściwego dla niego przepisu ustrojowego. Brak sporu odnośnie przesłanki zniesienia organu nie zmienia faktu, że przywołane wyżej poglądy wskazują na istnienie pomiędzy prawem prywatnym a prawem administracyjnym pewnej rozbieżności w interpretowaniu sytuacji powstałej na skutek *vacatu* piastuna organu. Nie wydaje się bowiem by można było mówić o istnieniu organu w przypadku, w którym został utworzony przez określone przepisy ustrojowe (a zatem istnieje jako jednostka organizacyjna), jednak funkcja piastuna organu nikomu nie została powierzona, w rezultacie czego wystąpił wspomniany już wcześniej *vacat*¹⁰. Okoliczność istnienia organu należy oceniać nie tylko mając na uwadze przepisy prawa materialnego oraz procedury, ale również z punktu widzenia zadań państwa, jego struktury administracyjnej, jak i interesu jednostki. Możliwość podejmowania przez organ działań określonych we właściwych dla niego przepisach ustrojowych

⁷ M. Wierzbowski [w:] *Polskie prawo administracyjne*, red. J. Służewski, Warszawa 1985, s. 62.

⁸ Ibidem.

⁹ M. Stahl, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości*, ZNSA z 19.6.2006 r.

¹⁰ O braku organu w sytuacji jego nieobsadzenia przez piastuna w wyroku SN z dnia 7.11.2006 r., sygn. I CSK 224/06. Wydaje się, że pogląd ten został wcześniej wyrażony w wyroku NSA z dnia 11.9.1992 r., sygn. IV SA 404/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 50, a ponadto w wyroku NSA z dnia 19.1.2006 r., sygn. II GSK 340/05, LEX nr 196292.

uzależniona jest od jego personalnego obsadzenia. Organ wakujący, a zatem wyłącznie utworzony na mocy określonych przepisów, jako niezdolny do działania poprzez wykonywanie przypisanych mu kompetencji, nie jest w rzeczywistości „organem”. Istotą organu administracji publicznej jest możliwość załatwiania spraw oraz podejmowanie czynności wskazanych w przepisach określających jego zadania. Brak piastuna organu, uniemożliwiający w konsekwencji możliwość działania organu, należy oceniać jako sytuację naganną zarówno z punktu widzenia prakseologii, jak i praw jednostki. W pierwszym wypadku nie jest realizowana przez organ funkcja administracji publicznej pomimo stworzenia aparatu pomocniczego (urzędu) i ponoszenia związanych z tym kosztów, w drugim zaś naruszone są prawa jednostki, której załatwienie określonej spraw należy do właściwości wającego organu. Tworzeniem fikcji byłoby uznawanie, że organ administracji istnieje w przypadku *vacatu* a w konsekwencji braku zdolności do działania. Z powyższych względów stwierdzenie istnienia organu możliwe jest wyłącznie w przypadku powierzenia funkcji piastuna konkretnej osobie. Należy przy tym zaznaczyć, że o ile dopuszcza to ustawa, piastunem może być osoba pełniąca funkcję zastępcy bądź nawet piastun innego organu. Należy również odróżniać brak organu (w wyniku nieobsadzenia funkcji przez jego piastuna lub zastępczego piastuna) od zniesienia go, czyli uchylenia ustanawiających go przepisów i likwidacji jednostki organizacyjnej.

Mając powyższe na uwadze można przyjąć, że w przypadku organów administracji publicznej kluczowe znaczenie mają dwa, nierozłączne elementy – ustrojowy oraz personalny. Są one niezbędne dla istnienia organu i nie funkcjonują samodzielnie. Istnienie organu administracji publicznej – którego nie należy jednak mylić z utworzeniem go na podstawie właściwych przepisów ustrojowych – wymaga po pierwsze, ustanowienia na podstawie przepisów jednostki organizacyjnej, wyposażonej w określone zadania oraz odpowiadające im kompetencje. Po drugie, powierzenia funkcji piastuna organu osobie, która spełnia przesłanki określone w przepisach ustrojowych. Powyższe znajduje zastosowanie w przypadku organów kolegialnych z tą jednak różnicą, że o ich istnieniu można mówić wyłącznie w sytuacji, w której istnieje *quorum*. W razie braku *quorum* organ kolegialny przestaje być zdolny do działania a w konsekwencji przestaje istnieć.

5. Tymczasowy piastun organu

W przypadku części spośród organów jednoosobowych (monokratycznych) uprawnienie do pełnienia obowiązków jednoosobowych organów przecho-

dzi na zastępców wakujących organów¹¹. Zapobiega to powstaniu *vacatu*. Należy jednak zaznaczyć, że dotyczy to przypadków, w których organ nie pochodzi z wyboru, ale powołania. Możliwość powierzenia obowiązków piastuna organu, w przypadku *vacatu* na stanowisku osoby pełniącej funkcję organu wynika z konieczności przestrzegania zasady ciągłości działania organu administracji publicznej¹². Dopuszczalność ustanowienia zastępstwa (tymczasowego piastuna) musi jednak wprost wynikać z treści ustawy, a ponadto może się wiązać z koniecznością dokonania określonej czynności prawnej (powierzenia pełnienia obowiązków w drodze wydania aktu administracyjnego)¹³. W orzecnictwie Sądu Najwyższego postuluje się, by ustrój organu administracji oraz jego aparatu pomocniczego był w ten sposób skonstruowany, by nie dopuścić do powstania przerwy spowodowanej choćby przyczynami uniemożliwiającymi działalność piastuna, czyli osoby stanowiącej personalną obsadę organu¹⁴. Nie ulega wątpliwości, że pominięcie w przepisach ustrojowych możliwości powierzenia obowiązków piastuna organu administracji publicznej prowadziłoby do paraliżu danej dziedziny administracji publicznej. Stąd też aktualny pozostaje postulat o konieczności tworzenia w przepisach ustrojowych regulacji umożliwiających czasowe powierzenie obowiązków zastępcom lub określonym urzędnikom. Nie można jednak nie dostrzec, że posługiwanie się mechanizmem powierzenia obowiązków piastuna organów, w praktyce może być źródłem nadużyć. W szczególności uwaga ta dotyczy przesłanek o charakterze *ad personam* stanowiących w wielu wypadkach warunek powierzenia funkcji piastuna organu a nieobligatoryjnych w przypadku osób pełniących obowiązki organu. Dlatego też w mojej ocenie posługiwanie się instytucją zastępczego piastuna organu powinno być ograniczane do minimum, zaś sama zasada ciągłości działania organu administracji publicznej, stosowana bardzo rozważnie i wyłącznie ze względu na interes publiczny. *De lege ferenda* zasadne jest wprowadzanie w życie przepisów ograniczających czasowo możliwość pełnienia obowiązków piastuna organu przez zastępcę lub inną osobę.

¹¹ M. Wierzbowski, *op.cit.*, s. 62.

¹² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13.10.2006 r., VI SA/Wa 1324/06; postanowienie NSA w Warszawie z dnia 25.5.2006 r. w sprawach II GZ 54/06; postanowienie NSA w Warszawie z dnia 25.5.2006 r. w sprawach II GZ 55/06.

¹³ Przykładem jest art. 37 ustawy z dnia 8.8.1996 r. o Radzie Ministrów (t.j.: Dz.U. z 2003 r., Nr 24, poz. 199 ze zm.) (cyt.): art. 36 „W razie nieobsadzenia stanowiska ministra lub jego czasowej niezdolności do wykonywania obowiązków, ministra zastępuje Prezes Rady Ministrów lub inny wskazany przez Prezesa Rady Ministrów członek Rady Ministrów”.

¹⁴ Uchwała SN (pełny skład) z dnia 14.11.2007 r., sygn. BSA I-4110-5/07 oraz uchwała SN z dnia 17.7.2007 r., sygn. III CZP 81/07, OSNC 2007, nr 10, poz. 154, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2007, nr 7, s. 10, „Monitor Prawniczy” 2007, nr 23, s. 1305, „Wspólnota” 2007, nr 30, s. 30.

6. Pełnomocnictwo a upoważnienie administracyjne – podobieństwa i różnice

Ze względów prakseologicznych upoważnienie administracyjne stanowi niezbędny element sprawnego funkcjonowania organu administracji publicznej i jego aparatu. Powszechnie występowanie w przepisach prawa administracyjnego instytucji upoważnienia administracyjnego pozwoliło na sformułowanie pojęcia dekoncentracji, którą w zależności na upoważnionego można nazwać dekoncentracją wewnętrzną albo dekoncentracją zewnętrzną¹⁵. Obok Kodeksu postępowania administracyjnego, który posługuje się dekoncentracją wewnętrzną¹⁶, instytucja upoważnienia administracyjnego występuje w szeregu aktów prawnych z zakresu administracji publicznej¹⁷. W orzecznictwie Sądu Najwyższego upoważnienie administracyjne rozumiane jest jako upoważnienie do wykonywania kompetencji, zastępstwa lub pełnomocnictwa administracyjnego¹⁸. Podkreślenia wymaga, że upoważnienie administracyjne nie przenosi kompetencji, jednak nie czyni upoważnionego pracownikiem organem administracji¹⁹. Na podstawie upoważnienia pracownik zostaje wyłącznie umocowany do podejmowania w imieniu organu określonych czynności, które należy rozumieć szerzej niż zdolność do orzekania w imieniu organu (np. prawo prowadzenia czynności kontrolnych w podmiocie nadzorowanym bądź kontrolowanym). Możliwość udzielenia upoważnienia administracyjnego dopuszczalna jest wyłącznie w przypadku organów monokratycznych. Organ kolegialny, którego funkcjonowanie opiera się na kolegialności a w związku z tym ma charakter demokratyczny, zaś w wielu wypadkach wiąże się z ko-

¹⁵ Zagadnienie dekoncentracji wewnętrznej omówiono w uchwale SN z dnia 17.7.2007 r., sygn. III CZP 81/2007, natomiast przykłady dekoncentracji zostały wskazane w przyp. 24.

¹⁶ Art. 268a k.p.a. (t.j.: Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

¹⁷ Zasada ta została zastosowana również w art. 37 ust. 2 i 5 oraz art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 8.8.1996 r. o Radzie Ministrów (t.j.: Dz.U. z 2003 r., Nr 24, poz. 199 ze zm.); art. 3 ust. 1–4 i art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j.: Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 ze zm.), art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 5.6.1998 r. o samorządzie województwa (t.j.: Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 ze zm.), art. 27 i 28 ust. 2 ustawy z dnia 5.6.1998 r. o administracji rządowej w województwie (t.j.: Dz.U. z 2001 r., Nr 80, poz. 872 ze zm.).

¹⁸ Uchwała SN z dnia 17.7.2007 r., sygn. III CZP 81/2007.

¹⁹ Tak również M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2005, s. 1117.

niecznością dojścia w procesie decyzyjnym do konsensu, nie może udzielić upoważnienia. W przypadku organów kolegialnych nie ma zatem możliwości posługiwania się dekoncentracją.

Również ze względów funkcjonalnych organ administracji publicznej może udzielać pełnomocnictw do dokonywania czynności w sferze dominium. W przypadku podmiotów prawa publicznego, które co do zasady nie są przedsiębiorcami, nie jest jednak możliwe ustanowienie prokury.

Nie każde jednak uprawnienie organu administracji publicznej może stanowić przedmiot upoważnienia administracyjnego. Orzecznictwo Sądu Najwyższego jednoznacznie ogranicza zakres przedmiotowy upoważnienia wyłącznie do czynności z zakresu administracji. Przyznane na podstawie przepisów szczególnych kompetencje organu administracji publicznej, nie będące czynnościami administracyjnymi i nie należące do sfery administracji, mające za to charakter cywilnoprawny, a w związku z tym podlegające przepisom kodeksu cywilnego, nie mogą być powierzane na podstawie upoważnienia administracyjnego²⁰.

Podstawowa różnica pomiędzy pełnomocnictwem a upoważnieniem administracyjnym zachodzi w sferze podmiotowej. Pełnomocnik bądź przedstawiciel działają w imieniu reprezentowanego, czyli z bezpośrednim skutkiem dla niego²¹. O ile zatem pełnomocnictwo udzielone przez organ administracji publicznej do działania w imieniu podmiotu w sferze jego dominium (na przykład Skarbu Państwa lub gminy) wywołuje skutki dla tego podmiotu, o tyle upoważnienie administracyjne, stanowiące podstawę do działania w przysługującej organowi sferze imperium, wywołuje skutek dotyczący wyłącznie organu udzielającego upoważnienia. Wspomniane ograniczenie nie wyłącza jednak możliwości wywołania, w związku z wykonywaniem administracji, skutku w sferze cywilnoprawnej dla samej jednostki. Dotyczy to zarówno przypadku wyrządzenia szkody osobie trzeciej, jak i zgodnego z przepisami pozbawienia lub ograniczenia prawa własności na skutek wykonywania władztwa przez organ administracji publicznej (np. wywłaszczenia).

²⁰ Uchwała SN z dnia 10.10.1979 r., sygn. III CZP 65/79, OSNCP 1980, nr 3, poz. 46; uchwała SN (7) z dnia 22.12.1980 r., sygn. III CZP 39/80, OSNCP 1981, nr 7, poz. 121; wyrok SN z dnia 19.3.1982 r. III CRN 35/82, „LexPolonica” nr 321167; uchwała SN (7) z dnia 9.2.1974 r., sygn. III CZP 64/73, OSNCP 1974, nr 7–8 poz. 121; uchwała SN (7) z dnia 27.9.1991 r., sygn. III CZP 61/91, OSNCP 1992, nr 4, poz. 49; uchwała SN z dnia 17.7.2007 r., sygn. III CZP 81/07, OSNC 2007, nr 10, poz. 154, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2007, nr 7, s. 10, „Monitor Prawniczy” 2007, nr 23, s. 1305, „Wspólnota” 2007, nr 30, s. 30.

²¹ Wyrok SN z dnia 12.3.1997 r., sygn. II CKN 24/1997.

Udzielenie pełnomocnictwa wymaga złożenia przez mocodawcę oświadczenia o treści odpowiadającej rodzajowi pełnomocnictwa. W przypadku pełnomocnictwa do czynności zwykłego zarządu konieczne jest umocowanie pełnomocnika do dokonywania określonego rodzaju czynności, natomiast w przypadku pełnomocnictw szczególnego – do dokonania sprecyzowanej czynności. W obu wypadkach pełnomocnikiem musi zostać osoba, która posiada pełną zdolność do czynności prawnych. W przypadku upoważnienia Kodeksu postępowania administracyjnego wymaga od organu udzielenia upoważnienia pracownikowi kierowanej przez ten organ jednostki organizacyjnej oraz określenia zakresu załatwiania spraw niewykraczającego poza kompetencje organu. Organ może przy tym udzielić upoważnienia do dokonywania wyłącznie niektórych czynności w zakresie jego kompetencji. Dopuszczalne jest również określenie terminu ważności upoważnienia²². Od zasady sformułowanej w przepisie art. 268a k.p.a. istnieją jednak wyjątki. Treść samego upoważnienia administracyjnego może podlegać modyfikacjom w zależności od przepisów szczególnych²³. Przykładem może być upoważnienie udzielane przez organ koncesyjny w oparciu o przepis art. 79 ust. 4 u.s.d.g.²⁴, który enumeratywnie wymienia obligatoryjne elementy upoważnienia. W takich przypadkach brak zawarcia elementów wymaganych w przepisach szczególnych wobec art. 268a k.p.a., wywołuje skutek w postaci nieważności udzielonego upoważnienia administracyjnego²⁵.

Do udzielenia pełnomocnictwa przez jednostkę organizacyjną wymagane jest istnienie przepisu kompetencyjnego organu działającego w jej imieniu. W przypadku upoważnienia administracyjnego obok kompetencji organu do załatwienia danej sprawy konieczne jest istnienie przepisu stanowiącego podstawę do udzielenia upoważnienia administracyjnego²⁶. Odmiennie niż w przy-

²² G. Łaszczycza, Cz. Martysz oraz A. Matan za wskazane uznają określanie terminu ważności upoważnienia, przy czym dopuszczają możliwość jego pominięcia, co oznacza jego udzielenie na czas nieokreślony – zob.: *Komentarz do art. 268(a) kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U.00.98.1071)* [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2: *Komentarz do art. 104–269*, LEX 2007.

²³ Czego przykładem może być przepis art. 79 ust. 4 ustawy z dnia 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j.: Dz.U. z 2007 r., Nr 155, poz. 1095, ze zm.) stanowiący przepis szczególny w stosunku do art. 268a k.p.a.

²⁴ Ustawa z dnia 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, t.j.: Dz.U. z 2007 r., Nr 155, poz. 1095, ze zm.).

²⁵ Tak również: M. Brożyna, M. Chudzik, K. Kohutek, J. Molis, S. Szuster, *Komentarz do ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U.04.173.1807)*, LEX/el 2005.

²⁶ Przykładem może być przepis art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, ze zm.), z której jednoznacznie wyłączone

padku pełnomocnictwa upoważnienie administracyjną nie jest czynnością umocowującą określoną osobę do działania w imieniu podmiotu ale organu.

Pomiędzy pełnomocnictwem a upoważnieniem administracyjnym występuje również różnica w samej formie. Do skutecznego udzielenia pełnomocnictwa wystarczające jest udzielenie go formie ustnej, w sposób dorozumiany (*per facta concludentia*), na piśmie lub notarialnie, przy czym zasadą jest zachowanie co najmniej takiej formy, jaka jest wymagana dla ważności czynności prawnej, która ma zostać dokonana w oparciu o to pełnomocnictwo. W przeciwieństwie do pełnomocnictwa upoważnienie administracyjne udzielane jest w formie pisemnej (art. 286a k.p.a.). Przepisy k.p.a. nie rozstrzygają przy tym, czy udzielenie upoważnienia administracyjnego powinno nastąpić w formie osobnego dokumentu, czy też w regulaminie organizacyjnym organu. Doktryna oraz orzecznictwo sądów administracyjnych zgodnie dopuszczają możliwość udzielania upoważnień administracyjnych zarówno w formie samodzielnego dokumentu, jak i regulaminu organizacyjnego urzędu²⁷. Powyższe zawężenie form, w jakich może zostać udzielone upoważnienie administracyjne podyktowane jest formalizmem postępowania administracyjnego oraz dominującym w nim elementem pisemności.

Zgodnie z przepisem art. 106 k.c. dopuszczalność udzielenia pełnomocnictwa dalszego (substytucji) uzależniona jest od treści oświadczenia składającego się na to pełnomocnictwo. W przypadku upoważnienia administracyjnego prawo udzielenia dalszego upoważnienia co do zasady jest wyłączone. Wynika to zarówno z odmiennego reżimu, jakim podlegają stosunki administracyjnoprawne (zasada legalizmu), jak i istoty upoważnienia administracyjnego, która opiera się na powierzeniu kompetencji organu zastępcy lub pracownikowi aparatu. W konsekwencji udzielenie dalszego upoważnienia administracyjnego bez wyraźnej podstawy prawnej powinno być uznane za sprzeczne z zasadą legalizmu²⁸. Zarówno orzecznictwo SN, jak i NSA wskazuje na brak możliwości powierzenia wykonywania niektórych funkcji z za-

uprawnienie wójta lub burmistrza w zakresie upoważniania zastępców lub pracowników do wydawania indywidualnych decyzji administracyjnych.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 13.3.1997 r., sygn. SA/Bk 781/96, LEX nr 27446 i akceptująca tę tezę M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, op.cit., s. 1118.

²⁸ Wniosek taki wynika z jednej z tez wyroku NSA z dnia 19.4.2001 r., sygn. IV SA 785/9, LEX nr 53378, w którym sąd stwierdził, że „regulacja art. 39 ust. 1 i 2 ustawy z 1990 r. o samorządzie gminnym jednoznacznie wskazuje, że tylko wójt lub burmistrz może upoważnić zastępców lub pracowników do wydawania indywidualnych decyzji administracyjnych, bez prawa dalszego upoważnienia przez te osoby”.

kresu administracji na podstawie upoważnienia administracyjnego. Dotyczy to przypadków, w których przepis zastrzega możliwość wykonywanie określonych kompetencji wyłącznie przez piastuna organu²⁹.

Ostatnim istotnym elementem różniącym upoważnienie administracyjne od pełnomocnictwa jest brak możliwości konwalidowania nieważnej decyzji administracyjnej, co jest dopuszczalne w przypadku niektórych czynności cywilnoprawnych. Jak zauważa się w orzecznictwie sądów administracyjnych niedopuszczalne jest posługiwanie się przez analogię przepisami prawa cywilnego a w konsekwencji konwalidowanie nieważnych czynności w sferze imperium organu, które zostały podjęte bez stosownego upoważnienia administracyjnego. Nie jest zatem dopuszczalne udzielenie upoważnienia administracyjnego upoważniającego do dokonania wcześniejszej czynności przez osobę upoważnioną, po wydaniu decyzji administracyjnej³⁰. Powyższa uwaga dotyczy zarówno orzeczeń administracyjnych (decyzji oraz postanowień) oraz wszystkich czynności podejmowanych przez urzędnika w ramach właściwości organu administracji publicznej (np. prowadzenie kontroli).

7. Wpływ *vacatu* piastuna organu na ważność upoważnienia administracyjnego oraz pełnomocnictwa

Różnica pomiędzy pełnomocnictwem, stanowiącym podstawę do działania w sferze dominium, a upoważnieniem administracyjnym – umożliwiającym wykonywanie władzy publicznej przez umocowaną osobę – ma istotne znaczenie w przypadku braku w obsadzie organu administracji publicznej. Nie ulega wątpliwości, że pełnomocnictwo jako stosunek cywilnoprawny nawiązany pomiędzy udzielającym je podmiotem (mocodawcą) a pełnomocnikiem będzie trwało bez względu na istnienie organu, który udzielił tego pełnomocnictwa działając za mocodawcę. Udzielenie pełnomocnictwa uzależnione jest od istnienia oraz zdolności do dokonywania czynności prawnych organu wyłącznie w chwili składania oświadczenia woli. W trakcie *vacatu* nie będzie zatem możliwe udzielenie pełnomocnictwa. W przypadku *vacatu* nie jest również dopuszczalne udzielenie upoważnienia zastępcy lub pracownikowi aparatu. Konsekwencją wydania orzeczenia przez zastępcę organu lub

²⁹ Wyrok NSA z dnia 28.3.2001 r., II SA/Wr 576/99, OSS 2001, nr 3, poz. 87; oraz wyrok NSA z dnia 20.3.2001 r., sygn. II SA/Wr 444/99, OSP 2003, nr 5, poz. 66.

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20.4.2006 r., sygn. I SA/Wa 1061/05, LEX nr 221933.

pracownika jego aparatu bez upoważnienia jest nieważność tego orzeczenia w rozumieniu przepisu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Pogląd ten nie podlega kwestionowaniu i jest powszechnie akceptowany zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie sądów administracyjnych³¹. Powstaje jednak pytanie, czy upoważnienie udzielone przez istniejący organ wygasa z chwilą powstania *vacatu* (na przykład w wyniku rezygnacji, śmierci, odwołania, bądź też utraty praw publicznych przez osobę pełniącą funkcję organu)? Orzecznictwo sądów administracyjnych stoi na stanowisku, że zaprzestanie sprawowania funkcji przez piastuna organu nie wywołuje skutku w postaci automatycznego wygaśnięcia udzielonego przez niego upoważnienia administracyjnego, chyba że zostało ono odwołane z chwilą ustąpienia osoby lub przez jej następcę³². Wskazuje się przy tym, że z punktu widzenia ważności upoważnienia istotne znaczenie ma wyłącznie legalność jego udzielenia, zaś zmiana personalna osoby pełniącej funkcję nie wpływa na ważność udzielonego upoważnienia administracyjnego³³. Wystąpienie *vacatu*, a zatem faktyczny brak organu, nie prowadzi do wygaśnięcia upoważnienia administracyjnego. Wygaśnięcie upoważnienia następuje wyłącznie w przypadku jego odwołania bądź też zniesienia organu, co nastąpi w wyniku uchylecia właściwych przepisów ustrojowych³⁴. Na tym tle można zauważyć wyraźną różnicę pomiędzy upoważnieniem administracyjnym a pełnomocnictwem. Pełnomocnictwo może bowiem zostać odwołane (co do zasady – art. 101 § 1 k.c.), albo wygasnąć na skutek upływu terminu, na jaki zostało udzielone, bądź też śmierci mocodawcy lub pełnomocnika (co do zasady – art. 101 § 2 k.c.).

Brak związku pomiędzy zmianą piastuna organu a ważnością udzielonego przez tę osobę upoważnienia administracyjnego wynika z zasady ciągło-

³¹ Zob. wyrok NSA z dnia 11.9.1992 r., sygn. IV SA 404/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 50; wyrok WSA w Warszawie z dnia 14.12.2005 r., sygn. II SA/Wa 1918/05, LEX nr 187397; wyrok NSA w Katowicach z dnia 18.12.1996 r., SA/Ka 2564/95, LEX nr 28969; oraz M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, op.cit., s. 1119–1120. Na marginesie warto również zauważyć, że wydanie decyzji bez upoważnienia administracyjnego w orzecznictwie uznawane jest za naruszenie przepisu art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. – zob. wyrok NSA w Lublinie z dnia 24.11.1995 r., sygn. SA/Lu 2319/94, LEX nr 27069; wyrok NSA w Gdańsku z dnia 7.10.1997 r., sygn. II SA/Gd 1894/96, ONSA 1998, nr 3, poz. 88; wyrok WSA w Warszawie z dnia 14.12.2005 r., sygn. II SA/Wa 1918/05, LEX nr 187397, przy czym znacznie rzadziej występuje również pogląd o naruszeniu w takim wypadku przepisu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. – zob. wyrok NSA w Katowicach z dnia 18.12.1996 r., sygn. SA/Ka 2564/95, LEX nr 28969.

³² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29.5.2006 r., sygn. I SA/Wa 496/06, LEX nr 227699.

³³ Ibidem; oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 12.7.2006 r., sygn. VII SA/Wa 546/06, LEX nr 258247.

³⁴ Tak również M. Stahl, op.cit.

ści działania organu administracji publicznej, która zapewnia niezakłócone i nieprzerwane funkcjonowanie systemu organów administracji publicznej³⁵. Zdaniem M. Stahl upoważnienie administracyjne udzielane jest przez organ, w rezultacie czego brak osoby fizycznej wykonującej funkcje organu nie znosi samego organu i nie wpływa na ważność tych upoważnień do czasu, gdy nie zostaną zmienione czy uchylone przez nowego piastuna organu. W aspekcie tej opinii można rozważać następujący problem. Zaakceptowanie by pracownik urzędu mógł działać w oparciu o upoważnienie w trakcie *vacatu* piastuna organu (rozumianego również jako brak zastępczego piastuna) może prowadzić do sytuacji, w której wydane w oparciu o upoważnienie orzeczenia nie podlegają wewnętrznemu, czyli w ramach struktury urzędu (aparatu) nadzorowi merytorycznemu piastuna organu. Ponadto prowadziłyby do sytuacji, w której przesłanki o charakterze *ad personam*, warunkujące powierzenie funkcji piastuna organu stałyby się iluzoryczne. Należy zauważyć, że ustawodawca formułując przesłanki powierzenia funkcji piastuna kieruje się założeniem, by osoba ta musiała spełniać wymogi gwarantujące prawidłowe i zgodne z celem funkcjonowanie zarówno organu, jak i całego aparatu. Dopuszczając by pracownik aparatu posługiwał się upoważnieniem podczas *vacatu* na funkcji piastuna organu akceptuje się stan, w którym działa on (w imieniu organu) bez jakiegokolwiek nadzoru, zaś sama odpowiedzialność ulega rozmyciu. Istnienie związku pomiędzy organem, jako jednostką organizacyjną, a jego piastunem ma bowiem na celu personalizację odpowiedzialności za działania tego organu.

Inny, istotny problem pojawia się w odniesieniu do wakujących organów monokratycznych pochodzących z wyboru³⁶. Nie ulega wątpliwości, że samodzielne działanie pracownika urzędu, w sytuacji wakującego organu, który udzielił upoważnienia administracyjnego, może okazać się zbyt daleko idące. Nie ma przy tym znaczenia instancyjna kontrola orzeczenia wydanego z upoważnienia organu, bowiem daleką od normy jest sytuacja, w której praktyka orzecznicza podlega swobodnemu kształtowaniu przez poszczególnych urzędników aparatu. Przykładem może być również *vacat* na funkcji organu wykonawczego gminy. W przypadku wakującej funkcji wójta, burmistrza lub prezydenta, przy jednoczesnym niepowierzeniu obowiązków tego organu tymczasowemu piastunowi (wyznaczonemu przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 28f ustawy o samorządzie gminnym), urzędnik działający w oparciu o upoważnienie podlega wyłącznie kontroli organu uchwałodawczo-kon-

³⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12.7.2006 r., sygn. VII SA/Wa 546/06, LEX nr 258247.

³⁶ Na przykład wójta, burmistrza, czy też prezydenta miasta.

trznego gminy (rady) (art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), która jest słabszym prawem niż nadzór merytoryczny nad orzecznictwem sprawowanym przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego.

W świetle powyższego wydaje się, że w sytuacji *vacatu* piastuna organu, a zatem braku organu, choć upoważnienie administracyjne nie wygasa, to jednak możliwość jego wykonania ulega zawieszeniu na czas *vacatu*. Możliwość wykonywania upoważnienia administracyjnego powinna moim zdaniem stanowić odbicie sytuacji, w której znalazł się organ. Brak możliwości podjęcia przez organ działań, powinien automatycznie prowadzić do zawieszenia wykonywania upoważnienia. Odmienny pogląd prowadziłby do powstania sytuacji, którą z omówionych powyżej powodów należałoby uznać za całkowicie błędną. Z kolei postawienie tezy o wygaśnięciu upoważnienia wraz z powstaniem *vacatu* bądź też zmiany piastuna poskutkowałoby powstaniem niewłaściwego prymatu piastuna nad organem jako jednostką organizacyjną. W rezultacie przyjęcie za właściwe takiego podejścia do upoważnienia administracyjnego mogłoby doprowadzić do błędnego wniosku, że upoważnienie jest udzielane nie przez organ ale jego piastuna. Tymczasem upoważnienie – bez względu na to, że za jego skutki w szeregu wypadków ponosi odpowiedzialność piastun organu – jest udzielane przez organ. Brak piastuna nie znosi samego organu jako jednostki organizacyjnej a jedynie zawiesza możliwość podejmowania przez niego działań określonych w przepisach kompetencyjnych. W rezultacie faktyczny brak organu (czyli *vacat*) nie prowadzi do wygaśnięcia upoważnienia. Upoważnienie wygasłoby jednak z chwilą formalnej likwidacji organu, czyli jego zniesienie.

8. Wadliwość powołania piastuna organu a ważność upoważnienia administracyjnego

Na marginesie warto również zwrócić uwagę na wpływ wadliwości powołania piastuna organu na ważność upoważnienia. Dotychczasowe orzecznictwo zarówno SN, jak i NSA stoi na stanowisku, zgodnie z którym do chwili cofnięcia bądź wzruszenia aktu powołania piastuna organu, co powinno nastąpić w odrębnym trybie właściwym dla danego organu, akt ten obowiązuje i stanowi podstawę do podejmowania przez piastuna organu czynności określonych w przepisach kompetencyjnych tego organu³⁷. W rezulta-

³⁷ Wyrok NSA w Warszawie, sygn. II GSK 62/2007, LexPolonica nr 145670; Uchwała SN – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 20.7.2008 r., sygn. III SZP 1/08, LexPolonica nr 1831410, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2008, nr 2, s. 26.

cie, w procesie rozpatrywania odwołania bądź skargi od orzeczenia organu administracji nie można podnosić zarzutu wadliwości powołania piastuna, bowiem organ drugiej instancji bądź sąd administracyjny nie jest właściwy by w ramach orzekania w wyniku wniesienia przez stronę środka zaskarżenia na orzeczenie wydane w indywidualnej sprawie przeprowadzić taką kontrolę³⁸. Warto przy tym zaznaczyć, że powyższa uwaga dotyczy nie tylko działań w sferze imperium, ale również możliwości udzielania pełnomocnictw procesowych³⁹. Poprzez istnienie pewnych analogi można moim zdaniem powyższe stosować do upoważnień administracyjnych. Skoro, jak wynika z przytoczonych orzeczeń, w trakcie kontroli instancyjnej bądź sądowej nie jest dopuszczalne badanie prawidłowości powołania piastuna organu, to również nie można formułować zarzutu odnośnie nieważności upoważnienia. Z przywołanych orzeczeń wynika także znacznie istotniejszy wniosek odnośnie powołania piastuna organu. Nawet wadliwie powołany piastun organu administracji publicznej, do chwili stwierdzenia tej wadliwości, może podejmować ważne i skutecznie czynności wchodzące w zakres jego zadań i kompetencji, w tym również wydawać ważne orzeczenia⁴⁰. W przypadku stwierdzenia wadliwości powołania piastuna organu istnieje jednak możliwość skutecznego kwestionowania ważności upoważnienia, a w konsekwencji wszelkich czynności podjętych w oparciu o to umocowanie. Stwierdzenie wadliwości powołania piastuna wywołuje w tym wypadku skutek *ex tunc*, a zatem skutkuje nieważnością wszystkich upoważnień udzielonych począwszy od dnia wadliwego powołania piastuna.

9. Skutki *vacatu* piastuna organu w postępowaniu cywilnym

Orzecznictwo sformułowane w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania cywilnego wskazuje, że *vacat* na stanowisku osoby pełniącej funkcję organu (piastuna), stanowi brak w obsadzie organu, który uniemożliwia jego działanie (art. 174 § 1 pkt 2 k.p.c.). Należy jednak zauważyć, że w przy-

³⁸ Wyrok NSA z dnia 8.1.2008 r., sygn. II GSK 291/2007, LexPolonica nr 1812492, „Gazeta Prawna” 2008, nr 74, s. A11.

³⁹ Uchwała SN – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 20.7.2008 r., sygn. III SZP 1/08, „LexPolonica”, nr 1831410, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2008, nr 2, s. 26.

⁴⁰ Wyrok NSA, sygn. II GSK 62/2007, LexPolonica nr 145670; Uchwała Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 20.2.2008 r., sygn. III SZP 1/2008, „LexPolonica” nr 1831410, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2008, nr 2, s. 26.

padku postępowań cywilnych, które stanowią element aktywności organu w sferze dominium, organ administracji publicznej działa za będący stroną postępowania podmiot, którego jest jednostką organizacyjną uprawnioną do reprezentacji.

Ze względu na ryzyko nieważności postępowania, w toku postępowania cywilnego konieczne jest istnienie organu jednostki organizacyjnej rozumiane nie tylko jako istnienie przepisów ustrojowych, ale również personalna obsada funkcji piastuna. Nie ma przy tym znaczenia okoliczność wcześniejszego – czyli w okresie, w którym jednostka miała uprawniony do działania za nią organ – umocowania pełnomocnika⁴¹. Sąd znosi natomiast postępowanie w zakresie, w jakim jest ono dotknięte brakami i odrzuca pozew postanowieniem (art. 199 § 1 pkt 3 i § 2 w zw. z art. 71 k.p.c.) jeżeli w składzie organu jednostki organizacyjnej będącej powodem zachodzą braki uniemożliwiające jej działanie (w postaci *vacatu* lub braku *quorum* – co w obu wypadkach stanowi o braku organu), które są nieusuwalne bądź niemożliwie do usunięcia w terminie wyznaczonym przez sąd. Natomiast w sytuacji, w której brak organu po stronie pozwanej istnieje od początku postępowania, a jednocześnie nie został uzupełniony w ustalonym przez sąd terminie, postępowanie ulega zawieszeniu na podstawie art. 177 § 1 pkt 6 k.p.c.⁴² W przypadku, w którym brak organu uprawnionego do działania za stronę postępowania wystąpił dopiero w toku postępowania sąd wzywa stronę do usunięcia tego braku w wyznaczonym przez siebie terminie. Nieuzupełnienie braku w terminie określonym przez sąd, skutkuje zniesieniem przez sąd postępowania w zakresie, w jakim jest ono dotknięte brakiem (tj. brakiem organu jednostki organizacyjnej) i zawieszeniem postępowania (art. 174 § 1 pkt 2 w zw. z art. 71 k.p.c.)⁴³. Należy zauważyć, że niepodjęcie przez sąd właściwego spośród wymienionych powyżej działań w przypadku spełnienia którejkolwiek z przesłanek wówczas postępowanie będzie dotknięte nieważnością (art. 379 pkt 2 k.p.c.)⁴⁴. Jednocześnie niepodniesienie przez stronę zarzutu braku organu uprawnionego do zastępowania jednostki organizacyjnej będącej stroną postępowania jest przesłanką żądania wznowienia postępowania (art. 401 pkt 2 k.p.c.). Biorąc powyższe pod uwagę nie ulega wątpliwości, że brak w składzie organu jednostki organizacyjnej uniemożliwia jej działanie, a w rezultacie uzna-

⁴¹ Wyrok SN z dnia 12.3.1997 r., sygn. II CKN 24/1997.

⁴² Wyrok SN z dnia 7.11.2006 r., sygn. I CSK 224/06.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem.

wany jest za brak organu. Orzecznictwo Sądu Najwyższego wyraźnie wskazuje, że brak w obsadzie personalnej rozumiany jako *vacat* bądź brak quorum, pozbawia możliwości działania podmiotu (strony postępowania), a w rezultacie interpretowany jest jako brak organu⁴⁵.

10. Podsumowanie

Podsumowując należy zauważyć, że organ administracji publicznej istnieje i jest zdolny wykonywania przypasanych mu zadań, gdy zostaną spełnione dwie przesłanki – o charakterze ustrojowym oraz personalnym. Przesłanka ustrojowa obejmuje konieczność ustanowienia na podstawie przepisów jednostki organizacyjnej, wyposażonej w określone zadania oraz odpowiadające im kompetencje, natomiast o charakterze personalnym – powierzenia funkcji piastuna organu określonej osobie.

W przypadku, w którym organ został powołany do istnienia na podstawie przepisów ustrojowych, jednak funkcja piastuna organu nie została powierzona konkretnej osobie, w rezultacie czego wystąpił wspomniany już wcześniej *vacat*, nie można mówić o istnieniu organu. *Vacat* piastuna organu jest sytuacją, którą należy negatywnie oceniać zarówno z punktu widzenia administracji, jak i interesów jednostki.

Sytuacja, gdy pełnienie obowiązków organu nie zostało powierzone choćby tymczasowemu piastunowi prowadzi do paraliżu pracy nie tylko organu, ale również aparatu działającego w oparciu o udzielone upoważnienia administracyjne. W przypadku *vacatu* upoważnienie administracyjne ulega zawieszeniu i nie może być wykonywane do czasu powierzenia funkcji piastunowi bądź osobie tymczasowo do tego wyznaczonej. Brak piastuna organu, choć nie wpływa negatywnie na możliwość wykonywania pełnomocnictw, w tym również procesowych, udzielonych przez organ w imieniu podmiotu, to w określonych wypadkach może wywołać skutek w postaci zawieszenia postępowania przed sądem cywilnym.

⁴⁵ Ibidem.