

KRZYSZTOF ŚWIDERSKI\*

## Polecenie w administracji publicznej. Wybrane problemy

### Wprowadzenie

Administracja publiczna realizuje swoje zadania w sferze zewnętrznej oraz sferze wewnętrznej. Nie ma pełnej zgody co do wyznaczenia kryteriów oddzielających wymienione sfery funkcjonowania administracji publicznej. Najczęściej jako kryterium odróżniające wskazuje się miejsce położenia adresata działań względem struktur administracji publicznej. Jeżeli adresat pozostaje na zewnątrz administracji publicznej, wówczas można uznać, że podejmowane wobec niego działania w formach prawnie przewidzianych odbywają się w sferze zewnętrznej. Z kolei gdy adresat znajduje się wewnątrz systemu administracji publicznej, to podejmowane wobec niego czynności realizowane są w sferze wewnętrznej administracji.

Niemniej można wprowadzić także kryterium przedmiotowe. Wówczas o odrębności omawianych sfer administracji publicznej będzie rozstrzygała okoliczność, czy sprawa, którą należy załatwić, jest sprawą wewnętrzną administracji publicznej, czy też jest to sprawa o charakterze zewnętrznym. Niewątpliwie sprawy z zakresu podległości służbowej oraz podległości organizacyjnej i funkcjonalnej między organami administracji publicznej są sprawami wewnętrznymi.

Typowymi środkami działania w sferze wewnętrznej administracji publicznej są instrukcje, wytyczne, polecenie oraz polecenia służbowe. Interesującym problemem badawczym odnoszącym się do sfery

---

\* Krzysztof Świdorski, dr, Obserwatorium Ekonomiczno-Społeczne w Łodzi, e-mail: [kswiderski001@gmail.com](mailto:kswiderski001@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0003-1722-592X>.

wewnętrznej administracji publicznej jest przedmiot i charakter prawny poleceń. Podążając za koncepcją odróżniającą układ makroadministracyjny i układ mikroadministracyjny, polecenie służbowe można uznać za typowy środek kierownictwa w układzie mikroadministracyjnym<sup>1</sup>. Polecenie służbowe bierze swą moc z podległości służbowej pracownika administracji publicznej wobec przełożonego.

Mimo to polecenia wydawane są także w układzie makroadministracyjnym. Zwierzchni organ administracji publicznej za pomocą poleceń wpływa na wykonywanie zadań publicznych przez organ podległy organizacyjnie lub funkcjonalnie. Struktura administracji publicznej zbudowana została na różnych typach powiązań, takich jak: kierownictwo, nadzór, kontrola, współpraca, koordynacja lub zespolenie. Układ stosunków między organami przy załatwianiu konkretnej sprawy może wynikać również wprost z przepisu prawa.

Na instytucję polecenia nie trzeba spoglądać jedynie przez pryzmat schematów wypracowanych w dawnej literaturze<sup>2</sup>, a następnie powtarzanych w wielu opracowaniach. Należy zaproponować refleksję opartą na przeglądzie aktualnego stanu prawodawstwa odnoszącego się do poleceń w administracji publicznej. Na pierwszy plan wysunięty zostanie aspekt praktyczny poleceń, ich zastosowanie jako środka kierownictwa. Wychodząc poza teoretyczne schematy i podręcznikowe klasyfikacje, można dostrzec faktyczną rolę instytucji poleceń, tak jak została ukształtowana z woli ustawodawcy. Na podstawie analizy wybranych regulacji prawnych i przy wsparciu orzecznictwa sądowego można podjąć próbę ustalenia zakresu przedmiotowego poleceń. Znaczenie praktyczne ma także sposób ukształtowania procedury wydawania poleceń i tryb ich reklamacji. Wymienione aspekty determinują funkcję poleceń w układach sterowania w administracji publicznej. Wnioski wpływające z przeglądu regulacji odnoszących się do poleceń mogą stanowić podstawę refleksji o tym, w jaki sposób myśl legislacyjna pojmuje i kształtuje instytucję polecenia. Celem poniższych rozważań jest uchwycenie wybranych aspektów instytucji poleceń i zaproponowanie odpowiedzi na pytania o przedmiot i status prawny poleceń.

<sup>1</sup> Zob. I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991, s. 86–87.

<sup>2</sup> Np. J. Łętowski, *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972; E. Olejniczak-Szałowska, *Granice obowiązku posłuszeństwa poleceniom służbowym w administracji*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 1981, t. 3, s. 155 i n.

## 1. Polecenie służbowe – założenia wyjściowe

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na polecenie służbowe. Jest ono uznawane za jedną z najważniejszych wewnętrznych form działania organów administracji publicznej. Zdaniem Z. Niewiadomskiego polecenie służbowe to dyrektywa działania skierowana przez zwierzchnika służbowego do podległego mu pracownika. Podstawę prawną poleceń służbowych stanowią przepisy o podległości służbowej ich adresatów<sup>3</sup>.

Przeważa stanowisko, że polecenie służbowe to wewnętrzny akt administracyjny<sup>4</sup>. Charakteryzowane jest ono jako akt władczy adresowany do konkretnego pracownika administracji, wiążący prawnie adresata pod rygorem odpowiedzialności służbowej i dyscyplinarnej<sup>5</sup>. Polecenie służbowe należy zakwalifikować jako indywidualny akt administracyjny wydawany w sprawach wynikających z podległości służbowej pracowników administracji publicznej<sup>6</sup>. Jego podstawę stanowi ogólne upoważnienie zawarte w ustawach z zakresu prawa administracyjnego ustrojowego i materialnego.

Niemniej w piśmiennictwie wypowiedziano pogląd, że choć polecenie służbowe stanowi akt administracyjny, który z reguły charakteryzuje się podwójną konkretnością (adresata i sytuacji), to jednak w tym zakresie może pojawić się wyjątek w postaci polecenia służbowego o charakterze ogólnym, zakwalifikowanego jako generalny akt prawny kierownictwa<sup>7</sup>. Ten sam autor w innej pracy uznaje, że polecenie służbowe jest aktem indywidualnym skierowanym do imiennie oznaczonej osoby. Nie znajduje jednak przeszkód, aby polecenia mogły być wydawane „w pakietach” skierowanych jednocześnie do wielu osób (np. do wszystkich podwładnych wydającego polecenie albo do określonych grup podwładnych). W takim przypadku każdy stosunek prawny powstały na skutek wydania polecenia należy jednak traktować osobno.

<sup>3</sup> Z. Niewiadomski, *Wewnętrzne formy działania administracji*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 216.

<sup>4</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 154.

<sup>5</sup> A. Błaś, *Poglądy doktryny na działania wewnętrzne administracji publicznej*, w: *Prawne formy działania administracji. System prawa administracyjnego*, t. 5, pod red. R. Hausera, A. Wróbla, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 291.

<sup>6</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Polecenie służbowe*, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia – instytucje – zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2021, s. 547–548.

<sup>7</sup> W. Góralczyk jr, *Aksjologia środków kierownictwa w administracji publicznej*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2017, s. 745–762.

Zakwestionowanie polecenia przez jednego z podwładnych nie wywoła skutków prawnych odnośnie do sytuacji innych adresatów tego samego „pakietu”<sup>8</sup>. W rezultacie polecenie służbowe pozostaje aktem indywidualnym, zawsze mającym na celu wykonanie konkretnego zadania spoczywającego na organie administracji, w którego urzędzie zostało wydane.

Ponieważ mamy do czynienia z aktem administracyjnym, to nie powinien być on łączony z poleceniem pracowniczym, które jest elementem powszechnego prawa pracy, a nie prawa administracyjnego. Polecenie pracownicze aktualizuje treść stosunku pracy, a polecenie służbowe to prawny obowiązek poddania się jednostronnym aktom zwierzchnika służbowego<sup>9</sup>.

Uprawnienie do wydawania poleceń pracowniczych znajduje umocowanie w charakterze stosunku pracy rozumianego jako stosunek zobowiązaniowy. Istotną cechą pracy jest wykonywanie jej pod kierownictwem pracodawcy (przełożonego), o czym stanowi art. 22 § 1 Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy<sup>10</sup>. Zgodnie z art. 100 § 1 k.p. pracownik ma obowiązek stosować się do poleceń przełożonych, które dotyczą pracy, jeżeli nie są one sprzeczne z przepisami prawa lub umową o pracę. Polecenie przełożonego należy do podstawowych instrumentów kierowania procesem pracy, obok takich instytucji prawa pracy, jak regulamin pracy, regulamin organizacyjny czy zakres czynności pracownika. Polecenia wydane pracownikowi stanowią konkretyzację i aktualizację obowiązków przyjętych przez pracownika w umowie o pracę.

Prawo pracy wyewoluowało z instytucji prawa cywilnego i jest na ogół traktowane jako autonomiczna część prawa prywatnego. Ten związek widoczny jest również współcześnie poprzez zamieszczone w art. 300 k.p. odesłanie do przepisów Kodeksu cywilnego w sprawach stosunku pracy nieunormowanych przepisami prawa pracy. Nie zaskakuje zatem teza, że ustawodawstwo pracy zbyt często okazuje się nieadekwatne w regulacji zatrudnienia w służbie publicznej. Nie powinno się regulacji prawa pracy stosować w dużym zakresie do stosunków służbowych. Przy tym wskazuje się na zalety podziału na zatrudnienie

<sup>8</sup> Idem, *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016, s. 142 i n.

<sup>9</sup> T. Kuczyński, *Obowiązek stosowania się do poleceń*, w: *Stosunek służbowy. System prawa administracyjnego*, t. 11, pod red. R. Hausera, A. Wróbla, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2011, s. 415–416.

<sup>10</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1510 ze zm., dalej „k.p.”.

w ramach stosunków służbowych w sektorze publicznym i stosunków pracy w sektorze prywatnym. Uzasadnione potrzeby funkcjonowania służby publicznej wymagają nasycenia tego stosunku pracy elementami imperatywnymi<sup>11</sup>.

Można wspomnieć również koncepcję, wedle której w prawie pracy dominuje aspekt publicznoprawny, a nie zobowiązaniowy. W związku z tym postawiono tezę, że stosunek pracy można postrzegać jako stosunek administracyjnoprawny. Nadto koncepcja administracyjnej umowy o pracę odpowiada postulatowi nietowarowego charakteru pracy<sup>12</sup>.

W przypadku pracowników administracji publicznej należy rozróżnić stosunek pracy i stosunek służby. Sprawy podległości i nadrzędności służbowej stanowią element funkcjonowania organów państwa. Zatrudnienie w szeroko rozumianej służbie publicznej pozostaje w związku z realizacją zadań państwa. W przypadku poszczególnych kategorii pracowników administracji publicznej w różnym nasileniu w stosunkach pracowniczych występują elementy zobowiązaniowe (pracownicze) obok elementu służby. Na ogół ta sama czynność (umowa, mianowanie) powoduje nawiązanie stosunku pracy, ale zarazem rodzi skutek organizacyjnoprawny w postaci zależności służbowej. Odrębność stosunku służby od stosunku pracy widać szczególnie wyraźnie w przypadku członków samorządowego kolegium odwoławczego oraz członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej<sup>13</sup>.

Odróżnienie zakresu spraw należących do stosunku pracy od spraw należących do stosunku służby pozwala rozpoznać, kiedy mamy do czynienia z poleceniem pracowniczym, a kiedy z poleceniem służbowym. Polecenia pracownicze dotyczą przede wszystkim wykonywania przez pracownika bieżących zadań objętych umową o pracę. Ale poleceniami pracowniczymi są także polecenie wyjazdu służbowego oraz polecenie wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych, w tym także w porze

<sup>11</sup> M. Gersdorf, M. Raczkowski, *Stosunek służbowy a stosunek pracy – ekspansja czy poszukiwanie równowagi?*, w: *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, pod red. J. Jagielskiego, D.R. Kijowskiego, M. Grzywacza, Warszawa 2018, s. 553–554.

<sup>12</sup> A. Sobczyk, *Wolność pracy i władza*, Warszawa 2015, *passim*.

<sup>13</sup> Art. 7 ust. 2, art. 15 ust. 2 pkt 1, ust. 3 oraz art. 16 ust. 1 Ustawy z dnia 12 X 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 570 ze zm.); art. 15 ust. 2 i 4, art. 26a ust. 1 pkt 1, ust. 2 Ustawy z dnia 7 X 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1668); wyrok Sądu Najwyższego (SN) z 7 II 2001 r., sygn. akt I PKN 239/00, LEX nr 47537; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 25 X 2011 r., sygn. akt I OSK 1080/11, LEX nr 1069574.

nocnej oraz w niedziele i święta. Do wskazanej kategorii należą również polecenie zastępowania nieobecnego pracownika, skierowanie na lekarskie badania okresowe, skierowanie na szkolenie lub kurs.

Innych spraw dotyczy polecenie służbowe. Wydaje się je w celu realizacji zadań publicznych wykonywanych przez organ administracji publicznej i obsługujący go urząd. Polecenie służbowe nie odnosi się do spraw pracowniczych, lecz ma doprowadzić do dokonania czynności służbowej, w tym złożenia oświadczenia wiedzy w kwestiach należących do sfery publicznoprawnej.

Zwierzchnik służbowy wydaje polecenie w ramach przysługującego mu władztwa publicznego, a nie w ramach uprawnień osobistych lub uprawnień tzw. zarządcy wewnętrznego, który wykonuje rolę pracodawcy. Polecenie służbowe wydawane jest w imieniu organu administracji publicznej, w którego urzędzie jest zatrudniony adresat polecenia. Omawiane polecenie ma na celu wykonanie zadań powierzonych organowi administracji publicznej, w którego urzędzie zostało wydane.

Chociaż polecenie służbowe jest indywidualnym aktem administracyjnym, to jednak do poleceń służbowych nie mają zastosowania ani przepisy o jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym, co wynika wprost z art. 3 § 3 pkt 2 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>14</sup>, ani przepisy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, co z kolei zapisano w art. 5 pkt 2 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>15</sup>. Niemniej znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy Działu VIII k.p.a. dotyczące skarg i wniosków (art. 3 § 4 k.p.a.), gdy zajdzie taka konieczność.

Pojęcie stosunku służbowego jest szersze od pojęcia podległości służbowej. Należy przyjąć, że polecenie służbowe może być wydane tylko w sprawach podległości służbowej pracowników poddanych zależności prawnoorganizacyjnej. W orzecznictwie sądowym sformułowano stanowisko, że „[s]prawą wynikającą z podległości służbowej jest sprawa indywidualna wiążąca się z przewidzianą w przepisach ustaw szczególnych treścią stosunku służbowego, w szczególności obowiązkiem wykonywania poleceń służbowych przełożonych”<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2000 ze zm., dalej „k.p.a.”.

<sup>15</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 329 ze zm.

<sup>16</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z 8 III 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 1190/06, LEX nr 315049.

Zakres spraw wynikających z podległości służbowej jest węższy niż zakres spraw objętych stosunkiem służbowym. W ramach stosunku służbowego występują sprawy zawiązania, zmiany oraz rozwiązania stosunku służbowego, które załatwiane są często w drodze decyzji administracyjnej. W piśmiennictwie zwrócono uwagę, że akty zewnętrzne, takie jak decyzja administracyjna, są kierowane do wszystkich podmiotów (bez względu na to, czy łączy je z autorem aktu więź organizacyjna lub służbowa, czy nie) we wszelkich sprawach, z wyjątkiem spraw wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej oraz służbowej<sup>17</sup>.

Nie wszystkie tzw. sprawy osobowe mają charakter spraw wynikających z podległości służbowej. Wobec tego mogą być załatwiane przez wydanie decyzji administracyjnej, co jest szczególnie widoczne w służbach mundurowych<sup>18</sup>. Ale decyzje administracyjne bywają adresowane w sprawach personalnych nie tylko do funkcjonariuszy, lecz także do urzędników. Przykładowo powołanie i odwołanie członka samorządowego kolegium odwoławczego oraz członka kolegium regionalnej izby obrachunkowej przez Prezesa Rady Ministrów stanowi czynności z zakresu administracji publicznej, na którą przysługuje skarga do sądu administracyjnego<sup>19</sup>.

Polecenie służbowe ma za przedmiot sprawę, którą załatwia pracownik w ramach zadań władzy publicznej, wykonywanych w stosunku podległości organizacyjnoprawnej. Tym samym polecenie służbowe nie dotyczy tzw. spraw osobowych związanych ze stosunkiem służby.

## 2. Prawna regulacja wydawania poleceń służbowych

Polecenie służbowe zaliczane jest do podstawowych instrumentów kierownictwa<sup>20</sup>. Jako oświadczenie woli uprawnionego zwierzchnika uważane jest za akt kierownictwa<sup>21</sup>. Zachowuje przy tym charakter

---

<sup>17</sup> Zob. Z.R. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne, postępowanie sądownoadministracyjne i postępowanie egzekucyjne w administracji*, Warszawa 2019, s. 184–185.

<sup>18</sup> Art. 218 i art. 219 Ustawy z dnia 9 IV 2010 r. o Służbie Więziennej (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1064 ze zm.); art. 32, art. 33 ust. 3d, art. 36e ust. 2, art. 39b, art. 42 ust. 1, art. 97 ust. 5 Ustawy z dnia 6 IV 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1882 ze zm.).

<sup>19</sup> Art. 3 § 2 pkt 4 Ustawy z dnia 30 VIII 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 329 ze zm.).

<sup>20</sup> M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nadzór, kontrola, koordynacja, kierownictwo*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. J. Jagielskiego, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2022, s. 208.

<sup>21</sup> M. Szyrski, *Kierownictwo w samorządzie terytorialnym. Analiza administracyjnoprawna*, Warszawa 2015, s. 172.



aktu administracyjnego rozumianego jako akt władczy (oświadczenie woli), tworzący nową sytuację prawną adresata. Polecenie służbowe jest jednostronnie wydawane przez zwierzchnika służbowego i skierowane do indywidualnie oznaczonego adresata w celu załatwienia konkretnej sprawy. Przy czym polecenie służbowe to tylko jeden ze środków kierownictwa, gdyż kierownictwo stanowi szerszy układ sterowania działaniami podmiotów administrowanych, niekorzystających z prawnie zapewnionej samodzielności.

Cechą aktów administracyjnych jest to, że są one wydawane z zachowaniem prawnie określonej procedury. Również w przypadku poleceń służbowych ustawodawca przewidział pewne rozwiązania proceduralne charakterystyczne dla poszczególnych korpusów służby publicznej. Z oczywistych powodów nie mógł zostać uregulowany pierwszy etap podejmowania i komunikowania polecenia służbowego. Natomiast uregulowana została procedura reklamacji prawidłowości poleceń.

Pragmatyki służbowe określające status poszczególnych grup pracowników administracji publicznej dość zgodnie regulują omawianą kwestię. Wykonywanie poleceń służbowych zakwalifikowano do sfery obowiązków urzędniczych. Jednak podległość władzy zwierzchnika nie ma charakteru bezwzględnego, gdyż ograniczona jest przez przepisy powszechnie obowiązujące oraz interes publiczny.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>22</sup> członek korpusu służby cywilnej ma obowiązek wykonywać polecenia służbowe przełożonych. Regulacja powyższa została powtórzona w art. 204 ust. 1 Ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej<sup>23</sup>. Na podstawie art. 7 ust. 1 Ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury<sup>24</sup> taki sam obowiązek został sformułowany wobec urzędników zatrudnionych w administracji sądowej i jednostkach organizacyjnych prokuratury. Z kolei w myśl art. 18 ust. 1 Ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>25</sup> urzędnik państwowy jest zobowiązany do sumiennego wypełniania poleceń służbowych przełożonych. Identyczny obowiązek spoczywa na pracownikach samorządowych, o czym stanowi art. 25 ust. 1 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach

<sup>22</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1691 ze zm., dalej „u.s.c.”.

<sup>23</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 813 ze zm., dalej „u.K.A.S.”.

<sup>24</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 577 ze zm., dalej „u.p.s.p.”.

<sup>25</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 537 ze zm., dalej „u.p.u.p.”.



samorządowych<sup>26</sup>. Przy czym pracownicy samorządowi powinni wykonywać polecenia przełożonego nie tylko sumiennie, lecz także starannie. W ten sposób obowiązek realizacji poleceń służbowych przybiera formę kwalifikowaną, gdyż wypełnienie polecenia służbowego musi cechować się szczególną starannością. Oznacza to, że adresat polecenia powinien działać skrupulatnie i wedle najlepszej dostępnej wiedzy. Co więcej, nakaz postępowania sumiennego wskazuje także na sferę wartości i stanowi odwołanie do godności funkcjonariusza publicznego.

Należy przyjąć, że polecenia służbowe wydawane są ustnie. Taka forma komunikacji może być prowadzona między osobami o wysokich kompetencjach zawodowych w relacjach opartych na zaufaniu. Obowiązek zastosowania formy pisemnej powstaje dopiero w chwili, gdy adresat polecenia służbowego stwierdzi, że polecenie służbowe ma znamiona pomyłki, narusza prawo lub interes społeczny. W takim przypadku kolejne czynności utrwalane są na piśmie.

Obowiązek wykonania polecenia służbowego nie ma charakteru bezwzględnego. We wszystkich przywołanych wyżej regulacjach zgodnie wskazano, że podwładny musi być „przekonany” co do legalności i racjonalności wydanego polecenia służbowego. Wobec tego podwładny nie może działać bezrefleksyjnie. Jest on nie tylko uprawniony, lecz także zobowiązany do oceny otrzymanego polecenia służbowego. O swoich zastrzeżeniach powinien poinformować przełożonego. Urzędnik, który wbrew okolicznościom zaaprobował i wykonał wadliwe polecenie służbowe, nie będzie mógł uchylić się od odpowiedzialności, jeśli doszłoby do popełnienia przestępstwa, wykroczenia lub powstania szkody znacznych rozmiarów.

Jeżeli podwładny jest przekonany, że polecenie jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki, jest on zobowiązany do pisemnego poinformowania o tym przełożonego (art. 77 ust. 2 u.s.c., art. 18 ust. 2 u.p.u.p., art. 25 ust. 2 u.p.s., art. 7 ust. 2 u.p.s.p., art. 204 ust. 2 u.K.A.S.). W przypadku urzędników państwowych oraz skarbowych zakres oceny dopuszczalności polecenia służbowego obejmuje nadto ochronę interesu społecznego. Wobec tego urzędnik musiałby podać konkretny interes społeczny chroniony przez ustawodawcę i wykazać, że polecenie służbowe godzi w tenże interes. Jeśli polecenie jest niezgodne z prawem, to pracownik w pisemnej reklamacji powinien wskazać konkretny przepis oraz okoliczności powodujące jego naruszenie.

<sup>26</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 530 ze zm., dalej „u.p.s.”

Problematyczna może okazać się ocena, czy przełożony, wydając polecenie służbowe, pozostawał w błędzie. Raczej należy odrzucić błąd co do osoby, do której skierowano polecenie, gdyż trudno przyjąć, aby przełożony nie znał zakresu obowiązków i kompetencji swoich podwładnych. Wobec tego pozostaje błąd w ocenie stanu faktycznego lub prawnego sprawy.

Podwładny wnosi zastrzeżenia na piśmie i przedkłada je przełożonemu, który wydał polecenie. Forma pisemna służy celom dowodowym oraz umożliwia precyzyjne sformułowanie zastrzeżenia.

Przełożony udziela odpowiedzi z zachowaniem formy pisemnej. Odpowiedź powinna być zwięzła i kategoryczna. W razie pisemnego potwierdzenia polecenia urzędnik ma obowiązek je wykonać (art. 77 ust. 2 u.s.c., art. 18 ust. 2 u.p.u.p., art. 25 ust. 2 u.p.s., art. 7 ust. 2 u.p.s.p., art. 204 ust. 2 u.K.A.S.). Podwładny o wykonaniu zakwestionowanego polecenia służbowego powinien niezwłocznie zawiadomić kierownika jednostki, w której jest zatrudniony, lub organ nadrzędny. Właściwa droga służbowa powinna być opisana w regulaminie organizacyjnym urzędu.

Nawet w przypadku pisemnego potwierdzenia polecenia podwładny jest zobligowany do niewykonywania polecenia, jeżeli prowadziłyby to do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia (art. 77 ust. 3 u.s.c.) albo groziłyby niepowetowanymi stratami (art. 18 ust. 3 u.p.u.p., art. 25 ust. 3 u.p.s., art. 7 ust. 3 u.p.s.p.). W przypadku funkcjonariusza administracji skarbowej ma on obowiązek odmówić wykonania polecenia, jeżeli jego wykonanie prowadziłyby do popełnienia przestępstwa, wykroczenia, a także przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego (art. 204 ust. 3 u.K.A.S.). Ustawodawca sformułował jednoznaczny zakaz wykonywania poleceń służbowych skutkujących czynami penalizowanymi. Zakaz ten obejmuje także działania powodujące straty w majątku publicznym lub prywatnym, których nie będzie można naprawić. Urzędnik, który odmówił realizacji polecenia służbowego pisemnie potwierdzonego, musi niezwłocznie zawiadomić o zdarzeniu kierownika jednostki, w której jest zatrudniony, lub organ nadrzędny.

Podobnie została uregulowana droga reklamacji poleceń służbowych wydawanych pracownikom Najwyższej Izby Kontroli oraz Państwowej Inspekcji Pracy. W myśl art. 72 ust. 2 i 3 Ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>27</sup>, a także art. 46 ust. 2 i 3 Ustawy z dnia

<sup>27</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 623 ze zm.

13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy<sup>28</sup> jeżeli polecenie służbowe w przekonaniu pracownika jest niezgodne z prawem lub zawiera znamiona pomyłki, pracownik powinien przedstawić swoje zastrzeżenia przełożonemu. W razie pisemnego potwierdzenia polecenia ma obowiązek je wykonać. Jednakże pracownikowi nie wolno wykonywać poleceń, których realizacja stanowiłaby przestępstwo lub groziła niepowetowaną szkodą.

Przywołane wyżej regulacje prawne zawierają procedurę odmowy wykonania polecenia służbowego oraz formułują kryteria odmowy. Dość szczegółowe unormowanie postępowania na wypadek zgłoszenia zastrzeżeń do polecenia służbowego oraz postępowania po odmowie wykonania polecenia nie tylko ma na celu transparentność działania, lecz także ułatwia ustalenie, kto ponosi odpowiedzialność za przestępstwo, wykroczenie lub starty wywołane wykonaniem polecenia służbowego.

Nietypowo została uregulowana kwestia odmowy wykonania polecenia przez radców Prokuraturii Generalnej RP oraz referendarzy zatrudnionych w Urzędzie Prokuraturii Generalnej. Jeżeli radca lub referendarz nie zgadzają się z otrzymanym poleceniem, mogą żądać, aby zmieniono polecenie albo wyłączono ich od udziału w sprawie<sup>29</sup>. To drugie rozwiązanie wskazuje, że zakwestionowane polecenie pozostanie w mocy, ale zmieni adresata.

W zdecydowanej większości przywołanych regulacji prawnych obowiązków wykonywania poleceń służbowych został wzmocniony przez wymóg dochowania sumienności lub staranności w tym zakresie. Dostrzegalne jest tutaj odwołanie do etyki służby. Nadto, skrupulatne wykonywanie obowiązków służbowych wynika w przypadku wielu grup pracowników z treści roty złożonego ślubowania (przysięgi). W tym kontekście na uwagę zasługuje § 16 pkt 3 Zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej<sup>30</sup>, który stanowi, że zasada lojalności polega w szczególności na lojalności wobec urzędu oraz przełożonych, a także gotowości do wykonywania służbowych poleceń i dbaniu, aby nie zostało naruszone prawo lub popełniona pomyłka. Zatem

<sup>28</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1614 ze zm.

<sup>29</sup> Art. 52 ust. 1 i 2, art. 77 ust. 3 i 4 Ustawy z dnia 15 XII 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2100 ze zm.).

<sup>30</sup> M.P. 2011 Nr 93, poz. 953.

wypełnianie poleceń służbowych może wynikać także z korporacyjnej lojalności wobec urzędu oraz przełożonych.

Kończąc przegląd regulacji prawnych odnoszących się do poleceń służbowych, należy dostrzec, że co do zasady przełożony i podwładny pełnią służbę w strukturach tego samego urzędu obsługującego organ administracji publicznej. Zasadniczo bowiem podległość służbowa wynika ze struktury organizacyjnej urzędu. Zwierzchność lub podległość jest przypisana do konkretnego stanowiska w strukturze danego urzędu.

Możliwe są także inne układy zależności służbowej, czego przykładem są ustawy regulujące ustrój samorządu terytorialnego: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>31</sup>, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>32</sup> oraz Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>33</sup>. Począwszy od 31 stycznia 2018 r. przewodniczący rady (sejmiku) w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy, starostwa lub urzędu marszałkowskiego wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady (sejmiku), komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady (sejmiku) wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa wyżej (art. 21a u.s.g., art. 19a u.s.p., art. 21a u.s.w.). Jest to wyjątek od zasady, że to wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, lub marszałek województwa wykonują uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników właściwego urzędu (art. 33 ust. 2, 3 i 5 u.s.g., art. 35 ust. 2 u.s.p., art. 43 ust. 1, 3 u.s.w.).

Ustawodawca zabrania zatrudniać radnego (przewodniczącego) w urzędzie, co powoduje, że przewodniczący rady (sejmiku) znajduje się poza strukturą urzędu, w którym zatrudniony jest pracownik zobowiązany do wypełniania jego poleceń służbowych. Przewodniczący rady (sejmiku) nie dysponuje władztwem związanym ze strukturą organizacyjną urzędu, lecz na mocy wyraźnego przepisu wyposażony został w zwierzchność funkcjonalną.

Przywołane wyżej przepisy nie wyjaśniają, jaki jest przedmiot polecenia służbowego. Niemniej o tym, że polecenie służbowe z pewnością nie odnosi się do kwestii mniejszej wagi, świadczy procedura odmowy realizacji polecenia. Z przywołanych wyżej przepisów jednoznacznie

<sup>31</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 559 ze zm., dalej „u.s.g.”.

<sup>32</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1526 ze zm., dalej „u.s.p.”.

<sup>33</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2094 ze zm., dalej „u.s.w.”.

wynika, że polecenie służbowe odnosi się do zachowań, które mogą naruszać prawo lub interes społeczny i to w stopniu wypełniającym znamiona przestępstwa lub wykroczenia. Nadto, wykonanie polecenia służbowego może skutkować niepowetowaną szkodą. Opisane skutki raczej nie będą następstwem zwykłych, powtarzalnych czynności przypisanych do danego stanowiska służbowego.

Brakuje argumentów na udowodnienie tezy, że polecenie służbowe jest powszednim środkiem kierownictwa w urzędzie, stosowanym codziennie w ogromnej liczbie przypadków<sup>34</sup>. Uwaga taka może być trafna w odniesieniu do poleceń pracowniczych, ale już nie do poleceń służbowych. Po pierwsze, pracownicy zatrudnieni w urzędach obsługujących organy administracji publicznej muszą spełniać wysokie wymagania dotyczące wykształcenia i doświadczenia zawodowego. W wielu urzędach konieczna jest tzw. aplikacja urzędnicza, czyli odbycie służby przygotowawczej. Oprócz kwalifikacji zawodowych urzędnicy powinni mieć także odpowiednie kwalifikacje moralne. Od osoby, która przychodzi do służby, oczekuje się odpowiedzialności, rzetelności i samodzielności. Kierowanie pracą urzędnika, który spełnia przytoczone kryteria, nie wymaga nieprzerwanego ciągu poleceń. Rola przełożonego służbowego polega przede wszystkim na dekretowaniu spraw do załatwienia przez urzędnika i rozliczeniu wykonanych zadań, a także dokonywaniu okresowej oceny podległego pracownika.

Po drugie, polecenie służbowe nie jest jedynym środkiem kierownictwa w urzędzie. Funkcjonowanie urzędu i jego komórek organizacyjnych uregulowane jest w aktach generalnych, takich jak statut oraz regulamin organizacyjny. Z kolei zasady postępowania pracownika na konkretnym stanowisku służbowym zawarte są w dokumentach, takich jak opis stanowiska pracy lub pisemny zakres obowiązków przypisanych do danego stanowiska. W realizacji zadań służby mogą być przydatne także pisemne wytyczne, instrukcje, okólniki, zalecenia, komunikaty, wzory oraz opinie wydawane przez dyrektora generalnego (kierownika) dla całego urzędu lub poszczególnych komórek organizacyjnych (departamentów, wydziałów, oddziałów, referatów). Pracownik działający w tak ukształtowanych ramach organizacyjnych będzie mógł postępować samodzielnie bez szkody dla utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw.

Przedmiot polecenia służbowego należy upatrywać zatem w czynnościach sformalizowanych należących nie do stosunku pracy, lecz do

<sup>34</sup> Tak W. Góralczyk jr, *Kierownictwo w prawie...*, s. 141.

stosunku służby. Będą to czynności ściśle powiązane z zadaniami realizowanymi przez dany organ administracji publicznej. Polecenie służbowe może więc stanowić wezwanie pracownika do złożenia oświadczenia o wymaganej treści, zatwierdzenia lub akceptacji zgłoszenia albo pokwitowania dokumentu, poświadczenia takiego, a nie innego stanu rzeczy. Chodzi o czynności stanowiące formalny wyraz wiedzy pracownika o powierzonych mu zadaniach publicznych. Polecenie służbowe wydawane jest nie po to, aby pracownik wykonał czynność należącą do zakresu jego obowiązków, ale aby czynności tej nadał określoną treść.

Polecenie służbowe dotyczy tylko sytuacji konkretnych, a więc jednostkowych i niepowtarzalnych. Nie można wydawać poleceń generalnych, odnoszących się do przyszłych możliwych zdarzeń danego rodzaju. Wówczas właściwym rozwiązaniem będą wytyczne lub instrukcje.

Polecenie służbowe może zostać wydane w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, przełożony wydaje polecenie z własnej inicjatywy, wskazując sposób, w jaki dana sprawa ma być załatwiona przez pracownika. Takie wyprzedzające polecenie służbowe stanowiłoby daleko posuniętą ingerencję zwierzchnika w decernat podwładnego. Mogłoby dojść do sytuacji, gdy przełożony poleca podwładnemu wykonanie czynności, która nie należy do zakresu jego kompetencji, albo zakazuje wykonania czynności mieszczącej się w jego obowiązkach służbowych.

Po drugie, polecenie służbowe może stanowić akt reaktywny. W przypadku gdy podwładny odmówi dokonania czynności o określonej treści należącej do zakresu jego kompetencji, przełożony służbowy może wydać polecenie zobowiązujące pracownika do dokonania zakwestionowanej czynności służbowej. Polecenie służbowe stanowi środek specjalny, za pomocą którego przełożony dokonuje korekty czynności służbowych podjętych przez pracownika. W praktyce to pracownik poprzez wyrażenie takiego, a nie innego stanowiska w sposób sformalizowany może wywołać reakcję przełożonego w postaci wydania polecenia służbowego.

Polecenie służbowe nie powinno mieć zabarwienia pejoratywnego, gdyż nie jest wyrazem oceny pracownika, lecz posiada charakter merytoryczny. O ile polecenia pracownicze mogą być związane z „dyscyplinowaniem” pracownika i stymulowaniem jego zaangażowania w pracę, o tyle polecenia służbowe mają odmienny charakter. Odnoszą się one do wypracowania zgodnego stanowiska odnośnie do konkretnego zadania służbowego, które realizowane jest w danym urzędzie. Polecenie służbowe jest władcym aktem kierownictwa stosowanym raczej



w wyjątkowych sytuacjach, gdy dochodzi do czegoś na kształt „sporu” o treść konkretnej czynności służbowej – zarówno o jej racjonalność, jak i legalność. Za pomocą wydawania poleceń służbowych nie zawiaduje się bieżącą pracą urzędu, lecz dokonuje korekty sposobu realizacji zadań publicznych przekazanych do danego urzędu, w sytuacji rozbieżności stanowisk pomiędzy zwierzchnikiem a podwładnym.

Wydaje się, że polecenia służbowe mogą dotyczyć czynności dokonywanych w ramach kontroli (zwłaszcza bieżącej) oraz planowania i prognozowania. Natomiast trzeba wykluczyć możliwość wydawania poleceń służbowych w indywidualnych sprawach administracyjnych załatwianych w zakresie zadań realizowanych przez dany organ administracji publicznej. Pragmatyki służbowe regulujące procedurę reklamacji poleceń służbowych nie zastrzegają takiego wyjątku, niemniej skoro polecenie służbowe jest formą działania w sferze wewnętrznej administracji, to nie może jednocześnie prowadzić do konkretyzacji uprawnień lub obowiązków podmiotów prawnie samodzielnych, pozostających na zewnątrz administracji publicznej. Gwarancje procesowe załatwiania indywidualnych spraw obywateli, takie jak bezstronność, dążenie do ustalenia prawdy obiektywnej, wszechstronne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy, zaufanie obywateli do władzy publicznej, zostałyby zniweczone, gdyby załatwienie indywidualnej sprawy było rezultatem polecenia służbowego, a nie znajdowało oparcia w ustaleniach postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez upoważnionego pracownika.

Rozdzielenie poleceń służbowych od sfery załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej wydawało się dotąd na tyle pewne, że dopiero od niedawna ustawodawca dostrzegł potrzebę wprowadzenia wyraźnego zakazu wydawania poleceń służbowych w tej materii. Zgodnie z art. 146 ust. 2 u.K.A.S. dyrektor izby administracji skarbowej nie może wydawać poleceń osobom zatrudnionym w tej izbie oraz funkcjonariuszom tej izby w indywidualnych sprawach w zakresie realizowanych zadań naczelnika urzędu skarbowego oraz naczelnika urzędu celno-skarbowego. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że „[p]rzyjęte rozwiązanie ma na celu wzmocnienie koniecznej niezależności organów pierwszej i drugiej instancji i będzie stanowić gwarancję niezależności pracownika oraz funkcjonariusza w działalności orzeczniczej”<sup>35</sup>. Ustawodawca nie

---

<sup>35</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, Sejm VIII kadencji, druk nr 826, s. 72.



definiuje wyrażenia „sprawa indywidualna”, dlatego można przyjąć, że chodzi o sprawę prowadzoną wobec indywidualnie wskazanej osoby w skonkretyzowanych okolicznościach faktycznych i prawnych dotyczących tej osoby.

Pojęcie ostateczności odnoszące się do aktów administracyjnych nie wydaje się przydatne w przypadku poleceń służbowych. W chwili wydania polecenia służbowego jest ono wiążące dla adresata. Polecenie należy zakomunikować podwładnemu w jasnej i kategoriycznej formule, tak aby mógł je zrozumieć bez przekształceń. Jeśli podwładny zgłosi zastrzeżenia co do treści polecenia, wówczas przełożony służbowy sformułuje je pisemnie.

Wydane polecenie służbowe wiąże aż do chwili wykonania. Wcześniej może zostać zmienione lub uchylone tylko przez osobę, która wydała polecenie. Polecenie służbowe jest aktem woli przełożonego, który w ramach władztwa publicznego nakłada określony obowiązek na podwładnego w zakresie powierzonych mu spraw służbowych. Zatem jest to relacja między osobami fizycznymi zajmującymi określone stanowiska służbowe. Polecenie ma moc wiążąca tylko w ramach tej relacji. Wyłącznym dysponentem polecenia jest przełożony służbowy adresata polecenia. On, poprzez dokonaną czynność, nadaje poleceniu moc wiążącą i tylko on może zmienić lub uchylić polecenie służbowe. Nie oznacza to braku kontroli. Hierarchiczna struktura urzędu obsługującego organ administracji publicznej powoduje, że najczęściej przełożony, który wydał polecenie służbowe, ma także przełożonego nadrzędnego. Ten nie może wprawdzie zmienić lub uchylić wcześniej wydanego polecenia, ale jest uprawniony do wydania nowego polecenia, w którym może nakazać przełożonemu niższego szczebla uchylene lub zmianę polecenia wydanego podwładnemu.

Należy zauważyć, że postępowanie zmierzające do poprawienia lub usunięcia polecenia wadliwego wszczyna wyłącznie adresat tego polecenia. Tylko on został wyposażony w takie uprawnienie. Stanowi to potwierdzenie tezy, że polecenie służbowe wiąże tylko strony stosunku przełożony–podwładny, tym samym nie dotyczy osób trzecich.

Należy uznać, że polecenie służbowe wydawane jest w relacji służbowej formalnie łączącej dwie osoby fizyczne: przełożonego i podwładnego. W sytuacji gdyby któryś z nich opróżnił zajmowane stanowisko (np. wskutek zmiany pracy lub śmierci), niewykonane polecenie służbowe wygasa. Nowy przełożony służbowy może potwierdzić polecenie służbowe wydane przez poprzednika, co w istocie oznacza wydanie

nowego polecenia tożsamego z wcześniejszym. Podobnie, nowy podwładny nie będzie związany poleceniem skierowanym do swojego poprzednika, jeśli nie zostanie ono jemu powtórzone.

### 3. Polecenie służbowe a kierowanie finansami publicznymi

Oddzielnie należy rozpatrywać polecenie skierowane do głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych. Obowiązująca w tym zakresie regulacja prawa daje istotne wskazówki na temat charakteru polecenia służbowego. Kwestią tą należy zająć się oddzielnie i bardziej szczegółowo, gdyż mamy do czynienia bodajże z jedynym przypadkiem, kiedy ustawodawca definiuje przedmiot polecenia służbowego.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 pkt 3 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>36</sup> jednym z zadań głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych jest obowiązek dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, a także kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. Jeśli główny księgowy w ramach wstępnej kontroli przedłożonego mu dokumentu ujawni nieprawidłowości, wówczas zwraca dokument właściwemu rzeczowo pracownikowi. W razie nieusunięcia nieprawidłowości odmawia jego podpisania (art. 54 ust. 4 u.f.p.). Kontrola wstępna obejmuje ocenę dokumentów zawierających treść planowanych operacji gospodarczych i finansowych. Niedokonanie lub nienależyte dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym lub kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji może skutkować odpowiedzialnością głównego księgowego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dlatego w razie stwierdzenia nieprawidłowości nie może podpisać dokumentu przedłożonego przez pracownika rzeczowo właściwego.

Jest to rozwiązanie podobne do instytucji kontrasygnaty. Złożenie podpisu przez głównego księgowego obok podpisu pracownika, który przygotował dany dokument, wyraża jego akceptację dla strony zarówno merytorycznej, jak i formalnej. Złożony przez głównego księgowego podpis oznacza, że nie zgłasza on zastrzeżeń do prawidłowości operacji i jej zgodności z prawem, oraz potwierdza, że zobowiązania wynikające

<sup>36</sup> Tekst. jedn. Dz.U. 2022, poz. 1634 ze zm., dalej „u.f.p.”

z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki (art. 54 ust. 3 u.f.p.). Opisana kontrasygnata (łac. *contra* – przeciw, *signo* – podpisywać) stanowi potwierdzenie, że jednostka budżetowa ma środki na pokrycie zobowiązania wynikającego z zamierzonej operacji.

Złożenie podpisu przez głównego księgowego obok podpisu pracownika, który przygotował dany dokument, należy rozumieć jako oświadczenie wiedzy głównego księgowego. Wiedza ta jest wynikiem kontroli wstępnej, która polega na ustaleniu braku rozbieżności lub zasięgu i przyczyn rozbieżności, planowanej operacji finansowej z tym, co przewidują właściwe normy i wzorce. Udzielenie kontrasygnaty stanowi wynik czynności rozpoznawczych i analityczno-oceniających. Kontrola odbywa się zawsze na płaszczyźnie wiedzy. Zatem złożenie podpisu nie jest czynnością prawną, lecz stanowi oświadczenie wiedzy głównego księgowego.

O odmowie podpisania dokumentu i jej przyczynach główny księgowy zawiadamia pisemnie kierownika jednostki. Kierownik jednostki może wstrzymać realizację zakwestionowanej operacji albo wydać w formie pisemnej polecenie jej realizacji (art. 54 ust. 5 u.f.p.). Jeżeli kierownik jednostki wyda polecenie realizacji zakwestionowanej operacji finansowej, niezwłocznie zawiadamia o tym w formie pisemnej dysponenta części budżetowej, uzasadniając realizację zakwestionowanej operacji (art. 54 ust. 6 u.f.p.).

W świetle przywołanych przepisów przedmiotem polecenia służbowego może być obowiązek realizacji operacji finansowej i gospodarczej. Główny księgowy, który otrzymał polecenie realizacji operacji, powinien ją wykonać tak samo, jak w przypadku, gdyby złożył podpis pod dokumentem inkorporującym treść danej operacji. Przepis nie stanowi, aby główny księgowy, wypełniając polecenie służbowe, musiał podpisać zakwestionowany dokument, ale realizując dyspozycję przełożonego, działa tak, jakby udzielił kontrasygnaty. Główny księgowy podejmuje lub wypłaca środki finansowe na podstawie polecenia służbowego.

Szczególnym przypadkiem polecenia służbowego jest polecenie dokonania kontrasygnaty przez skarbnika jednostki samorządu terytorialnego. Skarbnicy gminy, powiatu oraz województwa należą do kategorii pracowników samorządowych zatrudnionych odpowiednio w urzędzie gminy, starostwie powiatowym oraz urzędzie marszałkowskim na podstawie powołania (art. 4 ust. 1 pkt 2 u.p.s.). Kontrasygnata wpływa na skuteczność lub ważność czynności prawnej. Polecenie

złożenia kontrasygnaty wydaje na piśmie odpowiednio wójt (burmistrz lub prezydent miasta), starosta oraz marszałek województwa.

Zgodnie z art. 46 ust. 3 u.s.g. oraz art. 57 ust. 3 u.s.w. jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata odpowiednio skarbnika gminy oraz głównego księgowego budżetu województwa lub osoby przez nich upoważnionej. Jeszcze szerszy zakres czynności prawnych wymagających kontrasygnaty zakreślono na szczeblu powiatu. Zgodnie z art. 48 ust. 3 u.s.p. jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań majątkowych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika powiatu lub osoby przez niego upoważnionej. Zobowiązania majątkowe mają szerszy zakres niż zobowiązania pieniężne, gdyż obejmują w szczególności umowę darowizny.

Skarbnik, który odmówił kontrasygnaty, ma obowiązek jej dokonania na pisemne polecenie odpowiednio wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), starosty, marszałka województwa przy równoczesnym powiadomieniu o tym odpowiednio rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa i w każdym przypadku regionalnej izby obrachunkowej (art. 46 ust. 4 u.s.g., art. 48 ust. 4 u.s.p., art. 57 ust. 4 u.s.w.).

Odmowa kontrasygnaty jest tożsama ze sprzeciwem, o którym mowa w art. 25 ust. 2 u.p.s. Jednak jeśli mimo sprzeciwu właściwy organ wydał pisemne polecenie dokonania kontrasygnaty, to skarbnik jednostki samorządu terytorialnego nie może nie wykonać polecenia, powołując się na okoliczności wymienione w art. 25 ust. 3 u.p.s. Przepisy zamieszczone w ustawach regulujących ustrój samorządu terytorialnego mają charakter szczególny w stosunku do ogólnych postanowień skierowanych do wszystkich pracowników samorządowych.

W omówionych wyżej przypadkach kontrasygnata skarbnika stanowi warunek skuteczności czynności prawnej, która może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych lub majątkowych. Poza przypadkami bezskuteczności czynności prawnej ustawodawca przewidział także dalej idącą sankcję w postaci nieważności czynności prawnej.

Zgodnie z art. 262 ust. 1 u.f.p. dla ważności czynności prawnych polegających na zaciąganiu kredytów i pożyczek, innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego oraz udzielaniu pożyczek, poręczeń i gwarancji, a także emisji papierów wartościowych konieczna jest kontrasygnata skarbnika jednostki samorządu terytorialnego. Skarbnik, który odmówi kontrasygnaty, dokonuje jej na pisemne polecenie przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego,

z wyjątkiem sytuacji, gdy wykonanie polecenia stanowiłoby przestępstwo albo wykroczenie. W takim przypadku skarbnik powiadamia o tym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego i regionalną izbę obrachunkową (art. 262 ust. 3 u.f.p.). We wskazanych przypadkach skarbnik jednostki samorządu terytorialnego może odmówić wykonania pisemnego polecenia wydanego odpowiednio przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), starostę oraz marszałka województwa. Musi jednak uzasadnić, że dokonanie kontrasygnaty oznaczałoby popełnienie przestępstwa lub wykroczenia. Takie rozwiązanie harmonizuje z treścią art. 25 ust. 3 u.p.s.

W świetle art. 262 ust. 1 u.f.p. uzyskanie kontrasygnaty jest warunkiem ważności niektórych czynności prawnych, natomiast w przypadku pozostałych czynności prawnych powodujących powstanie zobowiązań pieniężnych (nieobjętych zakresem zastosowania art. 262 u.f.p.) wpływa jedynie na skuteczność czynności prawnej (art. 46 ust. 3 u.s.g., art. 48 ust. 3 u.s.p., art. 57 ust. 3 u.s.w.). Można określić kontrasygnatę jako instrument kontroli finansowej. Odmowa dokonania kontrasygnaty ma zabezpieczyć jednostkę samorządu terytorialnego przed dokonaniem czynności prawnej niezgodnej z planem finansowym tej jednostki.

W piśmiennictwie kontrasygnata jest kwalifikowana jako oświadczenie wiedzy skarbnika o możliwości wykonania zobowiązania wynikającego z czynności prawnej jednostki samorządu terytorialnego<sup>37</sup>. Kontrasygnata jest oświadczeniem wiedzy skarbnika co do stanu planu finansowego (budżetu) gminy, powiatu i samorządu województwa oraz narzędziem dyscypliny budżetowej. Również w orzecznictwie sądowym ustabilizował się pogląd, że kontrasygnata stanowi oświadczenie wiedzy skarbnika co do stanu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Oświadczeniu temu można przypisać jedynie znaczenie uznania niewłaściwego. Uznanie niewłaściwe jest oświadczeniem wiedzy, jednostronnym przyznaniem faktów, ale nie czynnością prawną<sup>38</sup>.

Powyższe ustalenia mają istotne znaczenie dla oceny charakteru polecenia służbowego, którego wydanie rodzi obowiązek dokonania kontrasygnaty przez skarbnika (głównego księgowego budżetu). Przywołane wyżej regulacje prawne wskazują wprost na pisemną formę polecenia służbowego. Przedmiotem polecenia jest złożenie podpisu

<sup>37</sup> J. Zięty, *O kontrasygnacie raz jeszcze – uwagi na tle artykułu „Kontrasygnata skarbnika a gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego” Sylwestra Bogackiego i Tomasza Wołowca*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 6, s. 72.

<sup>38</sup> Wyrok SN z 30 VI 2020 r., sygn. akt III CSK 347/17, LEX nr 3054463.

przez skarbnika, co oznacza oświadczenie wiedzy o zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym jednostki samorządu terytorialnego. Wobec tego polecenie dokonania kontrasygnaty oznacza, że skarbnik ma obowiązek złożyć oświadczenie niezgodne z jego wiedzą. Nie można przesądzić, czy będzie to oświadczenie prawdy, czy też poświadczenie nieprawdy. Jakkolwiek profesjonalizm i umiejętności zawodowe skarbnika mogą wskazywać, że prawidłowo ocenił on dopuszczalność dokonania spornej czynności prawnej.

Wydanie polecenia służbowego wpływa na rozkład odpowiedzialności pomiędzy przełożonym a adresatem polecenia. Odmowa złożenia przez głównego księgowego podpisu na dokumencie zawierającym treść planowanej operacji finansowej i gospodarczej bądź na dokumencie dotyczącym podjętej czynności prawnej zmienia zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z art. 19 ust. 3 Ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>39</sup> odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi także osoba, która wydała polecenie wykonania czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych. Z kolei w myśl art. 29 ust. 1 u.o.n.d.f.p. osoba, która naruszyła dyscyplinę finansów publicznych wskutek wykonania polecenia przełożonego albo kierownika jednostki, albo dysponenta środków publicznych, organu nadzorującego lub organu założycielskiego, nie ponosi odpowiedzialności, jeżeli przed wykonaniem polecenia zgłosiła pisemnie zastrzeżenie i, pomimo tego zastrzeżenia, otrzymała pisemne potwierdzenie wykonania polecenia albo polecenie nie zostało odwołane lub zmienione. W tym przypadku odpowiedzialność ponosi osoba, która podpisała się pod pisemnym poleceniem wykonania polecenia, a przy braku takiego dokumentu – osoba, która wydała polecenie.

W przywołanych przepisach chodzi o odpowiedzialność finansową, ale konsekwencje wydania lub wykonania wadliwego polecenia służbowego mogą doprowadzić także do odpowiedzialności dyscyplinarnej, a nawet odszkodowawczej. W tych okolicznościach nie sposób uznać polecenia służbowego za środek stosowany w codziennej praktyce administracji publicznej. Przeciwnie, polecenie służbowe ukazuje się na tle przywołanych przepisów prawa jako środek o szczególnej mocy wiążącej, przeznaczony do rozstrzygania istotnych problemów powstających w toku realizacji zadań publicznych w danym urzędzie.

<sup>39</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 289 ze zm., dalej „u.o.n.d.f.p.”.



#### 4. Polecenie w stosunkach między organami administracji

Od poleceń służbowych należy odróżnić polecenia wydawane w układzie makroadministracyjnym, w którym stronami są organy administracji publicznej. Organy te łączy więź prawna o charakterze organizacyjnym lub funkcjonalnym.

Za organizacyjną więź prawną uznawane jest kierownictwo. Jako przykład tej formy podporządkowania na ogół podawana jest relacja między premierem a wojewodą. Zgodnie z art. 8 ust. 1 Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>40</sup> Prezes Rady Ministrów kieruje działalnością wojewody, w szczególności poprzez wydawanie w tym zakresie wytycznych i poleceń. Polecenie premiera uznawane jest za merytoryczny (materialny) środek oddziaływania, któremu przypisuje się moc wiążącą<sup>41</sup>.

Polecenia wydawane są także w celu wpływania na działalność organów niepodporządkowanych organizacyjnie. Tak więc Prezes Rady Ministrów w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością kierowników takich organów, jak: Główny Urząd Statystyczny, Polski Komitet Normalizacyjny, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urząd Regulacji Energetyki, Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych, może wydawać im wiążące polecenia<sup>42</sup>. Podobnie minister, w celu korekty zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, może wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich polecenia<sup>43</sup>.

Inny przykład wydawania poleceń w ramach sprawowanego nadzoru dotyczy Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, który sprawuje nadzór nad wojewódzkimi inspektorami jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, co daje mu prawo

<sup>40</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 135 ze zm., dalej „u.w.a.r.w.”.

<sup>41</sup> P. Sarnecki, *Kierownicze kompetencje Prezesa Rady Ministrów w strukturze administracji rządowej*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3, s. 68–69.

<sup>42</sup> Art. 33b ust. 1 i 2, art. 33a ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 4 IX 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1893 ze zm.); art. 11 ust. 2, art. 12 ust. 2, 7 i 8 Ustawy z dnia 15 XII 2016 r. o Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2100).

<sup>43</sup> Art. 34a Ustawy z dnia 8 VIII 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1188 ze zm.).



wydawania im wiążących poleceń dotyczących podjęcia czynności w zakresie ich merytorycznego działania<sup>44</sup>. Podobnie Prezes Wyższego Urzędu Górniczego sprawuje nadzór nad działalnością dyrektorów okręgowych urzędów górniczych i może wydawać im polecenia dotyczące podjęcia określonych czynności<sup>45</sup>. Z kolei Główny Inspektor Transportu Drogowego sprawuje nadzór nad wojewódzkimi inspektorami transportu drogowego oraz ma prawo kontroli ich działalności, a także wydawania im wiążących poleceń w tym zakresie<sup>46</sup>.

Pojęcie nadzoru pochodzi z języka prawniczego i nauki administracji. Należy założyć, że skoro ustawodawca nie formułuje legalnej definicji tego pojęcia, to posługuje się nim w znaczeniu utrwalonym w doktrynie. W świetle wyżej przywołanych regulacji prawnych widoczne jest traktowanie polecenia jako środka nadzoru. O ile kierownictwo realizowane jest w ramach organizacyjnego podporządkowania i cechuje się różnorodnością oraz zmienną intensywnością środków oddziaływania, o tyle nadzór ma zamknięty charakter. Cechą nadzoru jest jego ograniczony zasięg. Nadzór jest wykonywany w ustawowo określonych okolicznościach przy użyciu wyraźnie dopuszczonych środków prawnych. Organ nadzorujący nie może działać swobodnie. Procedura nadzoru, tj. pozyskiwanie informacji i danych, kontrola, ocena i zastosowanie władczych środków korygujących działalność podmiotu kontrolowanego, podzielona jest na etapy i przewiduje zamknięty katalog środków prawnych.

Sprawowanie kierownictwa związane jest z nadrzędnością i podległością organizacyjną w stosunkach między organami administracji publicznej, natomiast nadzór jest przejawem pozaorganizacyjnej więzi prawnej. Niemniej wspólną cechą kierownictwa i nadzoru jest stosowanie władczych środków oddziaływania.

Przegląd regulacji prawnych wskazuje, że polecenia wydawane są nie tylko jako środek kierownictwa oraz nadzoru, lecz także w innych układach sterowania w administracji publicznej. Zwrócić należy uwagę na koordynację działań organów administracji publicznej przez organ nadrzędny. W układzie resortowym wskazać można na ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, który koordynuje realizację zadań

---

<sup>44</sup> Art. 20 ust. 1a Ustawy z dnia 21 XII 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1688 ze zm.).

<sup>45</sup> Art. 166 ust. 1 pkt 1 i 7 Ustawy z dnia 9 VI 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1072 ze zm.).

<sup>46</sup> Art. 54 ust. 1 Ustawy z dnia 6 IX 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2201 ze zm.).

publicznych w gospodarce wodnej, a w szczególności wydaje Prezesowi Wód Polskich polecenia dotyczące sposobu realizacji zadań<sup>47</sup>.

Metoda koordynacji stosowana jest także w administracji inspekcyjnej (specjalnej). Dla przykładu Główny Lekarz Weterynarii koordynuje i kontroluje wykonywanie zadań przez wojewódzkich, powiatowych i granicznych lekarzy weterynarii, a w szczególności może wydawać im polecenia dotyczące podjęcia określonych czynności<sup>48</sup>.

Podobnie Główny Inspektor Farmaceutyczny koordynuje i kontroluje wykonywanie zadań przez wojewódzkich inspektorów farmaceutycznych oraz może wydawać im polecenia dotyczące podjęcia konkretnych czynności w zakresie ich merytorycznego działania<sup>49</sup>. Z kolei w przypadku wystąpienia zagrożenia zdrowia publicznego, w szczególności zagrożenia epidemiologicznego lub zagrożenia jakości zdrowotnej żywności, Główny Inspektor Sanitarny koordynuje działalność organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, w tym może wydawać polecenia realizacji zadań mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniu i jego monitorowanie<sup>50</sup>.

W przytoczonych przykładach ustawodawca nie podaje legalnej definicji koordynacji. Dlatego należy uznać, że pojęcie to zostało użyte w znaczeniu występującym w nauce prawa administracyjnego. O ile kontrola i sytuacja współdziałania wolne są od elementów władczych, o tyle koordynacja tworzy mniej jednoznaczny typ sytuacji administracyjnoprawnej. Celem koordynacji jest uzgodnienie, uporządkowanie i ujednolicanie działania organów koordynowanych za pomocą instrumentów niewładczych, takich jak: wymiana informacji, narada koordynacyjna, zalecenia koordynacyjne, porady koordynacyjne, porozumienie administracyjne i akty planowania (programy)<sup>51</sup>. Niemniej należy odróżnić koordynację od współpracy i współdziałania organów, ponieważ w sytuacji koordynacji może wystąpić także element kierownictwa.

Koordynacja należy do kategorii dyrektyw sprawnego działania. Dlatego występuje zarówno jako element kierownictwa w sensie

<sup>47</sup> Art. 354 ust. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 20 VII 2017 r. – Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 2233 ze zm.).

<sup>48</sup> Art. 13 ust. 1 pkt 2 i 3 Ustawy z dnia 29 I 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 306 ze zm.).

<sup>49</sup> Art. 115 ust. 1 pkt 2 i 3 Ustawy z dnia 6 IX 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1977 ze zm.).

<sup>50</sup> Art. 8a ust. 4 Ustawy z dnia 14 III 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 195 ze zm.).

<sup>51</sup> R. Stankiewicz, *Koordynacja w prawie administracyjnym*, Warszawa 2019, *passim*.

funkcjonalnym w układzie organów hierarchicznie podporządkowanych, jak i jako wyodrębniona instytucja prawna w układzie organów zdecentralizowanych o względnej samodzielności. Koordynacja działania niepodporządkowanych organizacyjnie organów administracji odbywa się przy użyciu instrumentów niewładczych, jednak pojawiają się sytuacje sporne, kiedy cel koordynacji może zostać osiągnięty tylko przy zastosowaniu środka władczego.

Koordynacja funkcjonalna związana jest z kierownictwem. Taką koordynację działań organów podporządkowanych organizacyjnie innemu organowi zapewnia się w ramach tego podporządkowania. Wykorzystuje się do koordynacji funkcjonalnej kompetencje, jakie posiada organ kierowniczy. Koordynacja funkcjonalna mieści się zatem w obrębie kierownictwa, ale go nie wyczerpuje. Ten rodzaj koordynacji pojawia się też w stosunku nadzoru. Innym rodzajem więzi prawnej jest koordynacja instytucjonalna. Prowadzona jest w układach niezależności organizacyjnej, w których nie można korzystać z kompetencji władczych, a zharmonizowanie działań odbywa się za pomocą niewładczych form działania. Ponieważ organ koordynujący nie został wyposażony w potrzebne kompetencje władcze, to cel w postaci uzgodnienia i ujednolicenia działania organów koordynowanych musi on realizować, stosując środki niewładcze, takie jak np. umowy i porozumienia<sup>52</sup>.

Powracając do przepisów stanowiących umocowanie do koordynowania działalności organów niższego szczebla za pomocą poleceń, należy uznać, że w przypadku dużej liczby organów podlegających koordynacji (np. inspekcje wojewódzkie i powiatowe) dążenie do harmonizacji działań i zapewnienia wszystkim organom koordynowanym jednakowych warunków funkcjonowania następuje w ramach kierownictwa (podległości) lub nadzoru. Tego typu koordynacja może być prowadzona także przy użyciu środków władczych, które pozostają w dyspozycji organu koordynującego. W tym przypadku polecenie ma na celu nie tyle korektę działania jednego organu, ale możliwe staje się wydanie sekwencji poleceń, które spowodują, że organy koordynowane będą wypełniać swoje zadania jednolicie. Omawiany rodzaj koordynacji wykorzystuje pozycję kierowniczą bądź uprawnienia nadzorcze organu koordynującego. Mamy zatem do czynienia z koordynacją funkcjonalną.

---

<sup>52</sup> W. Góralczyk jr, *Koordynacja i współdziałanie w administracji publicznej w świetle prawa*, „Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem” 2018, nr 10(2), s. 529–532.

Organ administracji publicznej może wydawać polecenia także poza zwykłym układem sterowania w administracji publicznej. Chodzi mianowicie o sytuacje nadzwyczajne, wymagające natychmiastowej interwencji. W tym przypadku umocowanie do wydania polecenia ma źródło w przepisie prawa. Cecha podległości pojawia się nie z uwagi na powiązania między organami administracji, ale zakotwiczona jest w szczególnej regulacji prawnej.

Jako przykład należy wskazać przepis art. 25 ust. 1 u.w.a.r.w., w myśl którego wojewoda może wydawać w sytuacjach nadzwyczajnych polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego działające w województwie. Do sytuacji nadzwyczajnych należą również zdarzenia wymagające zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków. Polecenia wydawane przez wojewodę w sytuacjach nadzwyczajnych wiążą ich adresatów. Przewidziano możliwość wstrzymania wykonania jedynie poleceń skierowanych do organów niezespółonej administracji rządowej w województwie (art. 25 ust. 3 u.w.a.r.w.).

Aby zapobiec skutkom katastrofy budowlanej, w przypadkach bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia ludzi związanych z budową, utrzymaniem lub rozbiórką obiektów budowlanych, starosta, wójt, burmistrz i prezydent miasta mogą wydać właściwemu powiatowemu inspektorowi nadzoru budowlanego polecenie podjęcia działań zmierzających do usunięcia tego zagrożenia<sup>53</sup>. Z kolei w przypadku bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej, w szczególności życia lub zdrowia, wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta może wydać komendantowi powiatowemu (miejskiemu) Państwowej Straży Pożarnej polecenie podjęcia działań w zakresie właściwości Państwowej Straży Pożarnej, zmierzających do usunięcia tego zagrożenia<sup>54</sup>.

Minister właściwy do spraw zdrowia w zakresie działań prowadzonych w przypadku stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii albo w razie niebezpieczeństwa szerzenia się zakażenia lub choroby

<sup>53</sup> Art. 89c ust. 1 Ustawy z dnia 7 VII 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 2351 ze zm.).

<sup>54</sup> Art. 14 ust. 3 Ustawy z dnia 24 VIII 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1969 ze zm.).

zakaźnej, które może stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego, w szczególności wystąpienia choroby szczególnie niebezpiecznej lub wysoce zakaźnej, o których mowa w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, może wydawać wiążące polecenia organom administracji rządowej, z wyjątkiem Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów<sup>55</sup>.

Kierując działaniami prowadzonymi na obszarze powiatu w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, starosta może wydawać wiążące polecenia wójtom, burmistrzom, lub prezydentom miast niebędących miastami na prawach powiatu<sup>56</sup>. Nadto, w zakresie działań prowadzonych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia właściwy minister może wydawać polecenia wiążące organom administracji rządowej, z wyjątkiem Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i wiceprezesów Rady Ministrów, a także wydawać polecenia wiążące organom samorządu terytorialnego<sup>57</sup>.

W świetle przywołanych regulacji można stwierdzić, że polecenia interwencyjne mogą być podejmowane tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego. Kierowane są one do organów administracji ogólnej oraz inspekcji, służb i straży niezależnie od istniejących układów organizacyjnych. Polecenie jest wydawane w celu usunięcia stanu zagrożenia występującego w konkretnych okolicznościach faktycznych. Przedmiotem takiego polecenia interwencyjnego będzie żądanie natychmiastowego podjęcia działań materialno-technicznych lub materialno-technicznych i prawnych w celu likwidacji stanu zagrożenia. Uprawnienie do wydania polecenia interwencyjnego aktualizuje się tylko w ściśle określonych okolicznościach kryzysowych.

W przypadku poleceń interwencyjnych może pojawić się wątpliwość, czy jest to nadal władczy akt wewnętrzny. Wprawdzie polecenie takie wydawane jest przez organ administracji publicznej innemu organowi, co wskazuje na sferę wewnętrzną administracji. Jednakże przedmiotem polecenia jest nie sprawa o charakterze wewnętrznym, lecz w szczególności nakaz rozbiórki budynku, ochrona życia, zdrowia publicznego, mienia, ochrona praw obywatelskich, bezpieczeństwa państwa i utrzymanie porządku publicznego. W wymienionych sprawach na ogół wydawane są decyzje administracyjne. Jednakże

<sup>55</sup> Art. 8a ust. 9 Ustawy z dnia 14 III 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

<sup>56</sup> Art. 10 ust. 2 Ustawy z dnia 18 IV 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1897 ze zm.).

<sup>57</sup> Art. 13 ust. 1 Ustawy z dnia 18 IV 2002 r. o stanie klęski żywiołowej.

na tle wyżej przywołanych regulacji prawnych nie widać zamiaru ustawodawcy, aby nadać poleceniom interwencyjnym formę decyzji administracyjnej<sup>58</sup>.

## 5. Niektóre cechy poleceń wydawanych w układzie makroadministracyjnym

W większości przywołanych wyżej regulacji prawnych ustawodawca wskazał, że wydane polecenie jest wiążące lub obowiązujące. Ale nawet przy braku wyraźnego potwierdzenia mocy obowiązującej polecenia, trzeba ocenić polecenie jako wiążące adresata, gdyż jest to jednostronny akt władczy. Polecenie powinno być wydane na piśmie. Przy czym w razie wydania polecenia interwencyjnego w formie ustnej musi ono zostać potwierdzone pisemnie.

Ustawodawca nie wskazał trybu kwestionowania mocy wiążącej omawianych poleceń. Wyjątkowo pojawia się konstrukcja sporu o ocenę zasadności wydanego polecenia. Tak więc właściwy minister może wstrzymać wykonanie poleceń wojewody wydanych organom niesposolonej administracji rządowej i wystąpić z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie sporu (art. 25 ust. 3 u.w.a.r.w.). We wskazanym przykładzie spór ma miejsce nie pomiędzy wojewodą a adresatem polecenia, lecz pomiędzy wojewodą a ministrem, który zakwestionował polecenie wydane organowi działającemu w kierowanym przez ministra dziale administracji.

W przypadku poleceń interwencyjnych wydanych przez starostę, wójta, burmistrza lub prezydenta miasta powiatowemu inspektorowi nadzoru budowlanego, komendantowi powiatowemu (miejskiemu) Państwowej Straży Pożarnej bądź właściwemu komendantowi Policji podlegają one weryfikacji pod kątem zgodności z prawem. Polecenie naruszające prawo jest nieważne. O nieważności polecenia rozstrzyga wojewoda, który podejmuje w istocie akt nadzoru nad działaniami organów samorządu terytorialnego<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> Wyjątek stanowią przepisy art. 7a ust. 3 i art. 7ba ust. 3 Ustawy z dnia 26 IV 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 261 ze zm.).

<sup>59</sup> Art. 89c ust. 4 i 5 Ustawy z dnia 7 VII 1994 r. – Prawo budowlane; art. 14 ust. 7 i 8 Ustawy z dnia 24 VIII 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej; art. 11 ust. 6 Ustawy z dnia 6 IV 1990 r. o Policji.

Co do poleceń wydawanych przez organy administracji publicznej w ramach kierownictwa, nadzoru lub koordynacji ustawodawca nie określił trybu weryfikacji poleceń. Jest to rozwiązanie uzasadnione, gdyż w przeciwnym razie obniżeniu uległaby skuteczność konkretnego układu sterowania w administracji. Gdyby dochodziło do kwestionowania i weryfikowania poleceń przez organy pozostające w stosunku podległości o różnej intensywności, mógłby nastąpić paraliż w niektórych obszarach administrowania.

Polecenia wydawane są w celu dostosowania zasad i kierunków działania organów podległych lub nadzorowanych do polityki ustalonej przez Radę Ministrów lub poszczególnych ministrów. Poza tym organ nadrzędny może wydawać polecenia realizacji dodatkowych zadań lub podjęcia określonych czynności, jeżeli inny organ nie jest w stanie wykonać swoich ustawowych zadań ze względu na nieadekwatność posiadanych zasobów.

Na ogół omawiane polecenia dotyczą podjęcia określonych czynności należących do zakresu zadań adresata polecenia. Ustawodawca dość konsekwentnie wskazuje na polecenia dotyczące podjęcia określonych czynności, polecenia dotyczące sposobu realizacji zadań, polecenia dotyczące podjęcia konkretnych czynności w zakresie merytorycznego działania organu, polecenia realizacji zadań w określonym celu, polecenia podjęcia działań w zakresie właściwości organu, polecenia realizacji dodatkowych zadań lub podjęcia określonych czynności. Redakcja poszczególnych przepisów dotyczących poleceń jest dość spójna i oparta na jednolitej myśli legislacyjnej.

W sposób bardzo konsekwentny ustawodawca zastrzega, że polecenia nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej<sup>60</sup>. Zatem polecenia powinny wywoływać zamierzone skutki wyłącznie w sferze wewnętrznej administracji, natomiast nie mogą być instrumentem załatwiania spraw zewnętrznych, dotyczących interesów obywateli i sytuacji podmiotów pozostających poza strukturami administracji publicznej.

---

<sup>60</sup> Art. 33b ust. 2 Ustawy z dnia 4 IX 1997 r. o działach administracji rządowej; art. 34a ust. 2 Ustawy z dnia 8 VIII 1996 r. o Radzie Ministrów; art. 20 ust. 1b Ustawy z dnia 21 XII 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych; art. 6 ust. 4 Ustawy z dnia 13 II 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 147 ze zm.); art. 25 ust. 2 u.w.a.r.w.



Podobnie polecenia organów administracji publicznej adresowane do służb, straży i inspekcji nie mogą dotyczyć czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych, czynności z zakresu ścigania wykroczeń oraz wykonania konkretnej czynności służbowej ani określać sposobu wykonania zadań przez Policję bądź Państwową Straż Pożarną<sup>61</sup>. W tym zakresie konieczne jest zachowanie autonomii służb i odrębności procedur.

Polecenia wydawane są pomiędzy organami monokratycznymi. Oczywiście można rozważyć możliwość wydania polecenia przez organ kolegialny. Organy tego rodzaju najczęściej podejmują działania w formie uchwały. Istotną wskazówkę dają tutaj przepisy o finansach publicznych. Polecenie może wydać organ kolegialny wykonujący budżet lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych. Członek takiego organu, uczestniczący w podejmowaniu uchwały zawierającej polecenie lub upoważnienie do popełnienia czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych, w przypadku niezgłoszenia sprzeciwu do tej uchwały ponosi odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Od tej odpowiedzialności może się uwolnić poprzez zgłoszenie sprzeciwu do uchwały na piśmie albo ustnie do protokołu, jak również przez głosowanie przeciwko uchwale w przypadku głosowania imiennego (art. 20 u.o.n.d.f.p.).

Nie wydaje się natomiast możliwe skierowanie polecenia do organu kolegialnego. Główną przyczyną jest okoliczność, że organy takie zajmują stanowisko, podejmują uchwałę lub rozstrzygnięcie poprzez głosowanie osób tworzących ustawowy skład organu. Zatem nie sposób nakazać organowi jako całości, aby podjął uchwałę o określonej treści. Wymagałoby to oddziaływania nie wobec organu, lecz wobec jego członków. W przypadku organów monokratycznych wyraźnie podkreśla się, że adresatem polecenia jest organ, a nie osoba pełniąca funkcję organu. Nie jest to polecenie służbowe. Tak samo w odniesieniu do organu kolegialnego polecenie mogłoby być skierowane tylko do organu jako takiego, a nie do poszczególnych osób tworzących skład organu kolegialnego. Polecenie adresowane do organu kolegialnego byłoby naruszeniem zasady kolegialności oraz przepisów prawnych, które ustanowiły organ jako kolegialny i określiły kolegialny tryb jego działania. Gdyby organ kolegialny miał wykonać wiążące polecenie

---

<sup>61</sup> Art. 11 ust. 2 Ustawy z dnia 6 IV 1990 r. o Policji; art. 14 ust. 4 Ustawy z dnia 24 VIII 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej.

innego organu, wówczas prowadziłoby to do zaprzepaszczenia jego kolegalności. W istocie doszłoby do wyłączenia kolegalnego trybu decydowania. Członkostwo w organie kolegalnym miałoby charakter fasadowy.

### Podsumowanie

Polecenie stanowi jednostronny akt władczy, który dotyczy konkretnego adresata i konkretnej czynności służbowej lub zadania. Nie powinno być uznawane za środek służący do powszechnego stosowania w codziennej praktyce biurokratycznej. Administracja publiczna stanowi utrwaloną strukturę opartą w szczególności na wiedzy, regulaminie, procedurze i etyce. Większość procesów decyzyjnych jest zautomatyzowana i standaryzowana. Zasady i kierunki realizacji zadań publicznych są opisane i wytyczone. Na tym tle należy upatrywać w poleceniu środek stosowany w sytuacjach spornych albo nowych, które to sytuacje wymagają interwencji zwierzchnika służbowego lub organu nadrzędnego.

Polecenie służbowe stanowi środek oddziaływań kierowniczych jednostkowych, mających umocowanie prawne i jest adresowane przez przełożonego do podległego pracownika w celu zobowiązania go do podjęcia takiej, a nie innej czynności służbowej. Tryb reklamacji wydanych poleceń służbowych oraz powiązanie z wykonaniem wadliwego polecenia skutków w postaci odpowiedzialności karnej, odszkodowawczej lub naruszenia dyscypliny finansów publicznych wskazują jednoznacznie, że przedmiotem polecenia służbowego będą czynności służbowe większej wagi. Sięgnięcie przez przełożonego po środek w postaci polecenia służbowego prowadzi do „ręcznej” korekty wykonywania zadań przez urząd. „Zwykły” tryb funkcjonowania zostaje zastąpiony władczą ingerencją w sprawę obarczoną potencjałem sporu merytorycznego pomiędzy zwierzchnikiem a podwładnym.

Wydanie polecenia służbowego ma zagwarantować, że przyszła czynność służbowa podwładnego zostanie wykonana w sposób oczekiwany przez przełożonego. Wydaje się jednak, że częściej polecenie służbowe będzie stanowiło reakcję zwierzchnika na stanowisko sformułowane przez pracownika co do zamiaru wykonania czynności służbowej w sposób odbiegający od linii przyjętej przez jego przełożonych. Jeżeli stanowisko merytoryczne wyrażone przez pracownika w związku z określoną czynnością służbową będzie niezgodne ze stanowiskiem

zwierzchnika służbowego, to może on wydać polecenie nakazujące zmianę stanowiska pracownika. Polecenie służbowe jest jednostronnym aktem zobowiązującym podległego pracownika najczęściej do złożenia sformalizowanego oświadczenia wiedzy o określonej treści.

Polecenia wydawane są także w układach stosunków pomiędzy organami administracji publicznej opartych na kierownictwie, nadzorze lub koordynacji funkcjonalnej, a także w sytuacjach specjalnych, w których do relacji między dwoma organami cecha podległości przypisana jest przez przepis prawa. Ponieważ administracja publiczna zorganizowana jest na zasadzie decentralizacji, organy administracji wykonują zadania publiczne w zakresie przypisanej im niezależności, mniejszej lub większej. Poszerzanie decentralizacji państwa łączy się z wypieraniem kierownictwa przez nadzór oraz koordynację funkcjonalną. Oznacza to, że organ zwierzchni będzie wydawał polecenia tylko w sytuacjach szczególnie tego wymagających. Polecenie może dotyczyć sposobu realizacji zadań lub podjęcia konkretnych czynności w zakresie merytorycznego działania organu podporządkowanego. W związku z niedoborami zasobów kadrowych i finansowych w danym organie polecenie może dotyczyć realizacji dodatkowych zadań przez organ równorzędny. Polecenia wydawane pomiędzy organami administracji publicznej zmierzają do dostosowania działań do przyjętych kierunków polityki publicznej oraz korekty sposobu wykonywania zadań publicznych.

W przypadku poleceń służbowych procedura reklamacji nielegalnych lub nieracjonalnych poleceń została szczegółowo ustalona przez obowiązujące przepisy prawa. Natomiast rozwiązania takiego nie przewidziano w przypadku poleceń kierowanych przez organ zwierzchni do organu podporządkowanego. Na pierwszym miejscu postawiona została sprawność sterowania działaniami organów administracji publicznej.

Specjalny charakter mają polecenia interwencyjne wydawane w sytuacjach nadzwyczajnych i niecierpiących zwłoki. Można zgłosić wątpliwość, czy są to nadal polecenia dotyczące stosunków należących do sfery wewnętrznej administracji. Polecenia interwencyjne nie wynikają ze zwierzchnictwa organizacyjnego lub podległości służbowej. Raczej chodzi tutaj o szczególną kompetencję do nakazania innemu organowi podjęcia kroków w celu uchylecia niebezpieczeństwa w stanach zagrożenia. Kwestie odnoszące się do ochrony życia, zdrowia publicznego, mienia, ochrony praw obywatelskich, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego można uznać za należące do zewnętrznej sfery administracji, dokąd polecenia nie sięgają.

Na odmienny charakter poleceń interwencyjnych wskazuje także to, że w wielu wypadkach podlegają one kontroli legalności. O ile polecenia służbowe oraz większość poleceń wydawanych pomiędzy organami może zmienić lub odwołać ten, kto je wydał, o tyle w przypadku poleceń interwencyjnych pojawia się możliwość ich weryfikacji przez organ trzeci jako organ wyższego stopnia. Polecenia takie mogą zostać uznane za nieważne w wyniku weryfikacji pod kątem zgodności z prawem.

Chociaż środki kierownictwa w zasadzie powinny mieć charakter otwarty, to jednak polecenie służbowe nie jest poleceniem osiągnięcia jakiegoś celu przy zastosowaniu środków wybranych przez adresata polecenia. Osoba wydająca polecenie służbowe określa dokładnie, jak ma się zachować adresat polecenia, co wskazuje na model zachowania zamkniętego. Przełożony formułuje konkretną dyrektywę, którą ma zrealizować podwładny. Treść i skutki czynności służbowej wykonanej przez podwładnego są zdeterminowane przez treść polecenia służbowego.

Nieco inaczej kwestia ta przedstawia się w układzie makroadministracyjnym. Organ zwierzchni może w drodze polecenia określić sposób wykonywania zadań, może także polecić realizację konkretnych czynności, realizację zadań w określonym celu bądź przekazać dodatkowe zadania. Tym samym organ zwierzchni wkracza w zakres działania organu podporządkowanego i faktycznie kształtuje jego działalność. Polecenie wydane innemu organowi zawiera składnik uznania nie tylko co do użycia tego środka, lecz także co do jego treści. Polecenia wydawane między organami administracji publicznej zbliżają się do modelu środka otwartego.

## INSTRUCTIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION. SELECTED PROBLEMS

### Summary

The article presents selected problems concerning instructions in public administration. First, attention is paid to the official instruction. It is issued in service relationships, which differ from employment relationships. By issuing an official direction, the service superior obliges a subordinate employee to perform a specific official activity, including to submit a declaration of knowledge on public issues. An official direction is an individual administrative act.

These official instructions are issued when it is necessary to correct the performance of public tasks by a subordinate employee. The obligation to comply with

an official instruction is not absolute. The addressee of the instruction may raise objections and even refuse to execute an unlawful official instruction.

Instructions issued by a superior authority to a subordinate authority constitute a separate group. Such an instruction is an internal act. It may concern the method of performing tasks or taking specific actions within the scope of operation of a subordinate authority. Instructions issued between public administration authorities are aimed at adapting activities to the directions of public policy and correcting the manner of performing public tasks. There is no appeal against an instruction issued by a superior authority. These are binding.

The last category concerns intervention orders. The intervention order does not result from organizational superiority or official subordination. This is a request addressed to the public administration authority to take action to abolish the danger in emergency situations. Intervention orders are issued in particular in matters of protection of life, public health, property, protection of civil rights, maintenance of public policy.

**Keywords:** order – official instruction– public administration

## BIBLIOGRAFIA

- Błaś A., *Poglądy doktryny na działania wewnętrzne administracji publicznej*, w: *Prawne formy działania administracji. System prawa administracyjnego*, t. 5, pod red. R. Hausera, A. Wróbla, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 291–293.
- Gersdorf M., Raczkowski M., *Stosunek służbowy a stosunek pracy – ekspansja czy poszukiwanie równowagi?*, w: *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, pod red. J. Jagielskiego, D.R. Kijowskiego, M. Grzywacza, Warszawa 2018, s. 545–554.
- Góralczyk jr W., *Aksjologia środków kierownictwa w administracji publicznej*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2017, s. 745–762.
- Góralczyk jr W., *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.
- Góralczyk jr W., *Koordynacja i współdziałanie w administracji publicznej w świetle prawa*, „Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem” 2018, nr 10(2), s. 522–542.
- Kmiecik Z.R., *Postępowanie administracyjne, postępowanie sądownoadministracyjne i postępowanie egzekucyjne w administracji*, Warszawa 2019.
- Kuczyński T., *Obowiązek stosowania się do poleceń*, w: *Stosunek służbowy. System prawa administracyjnego*, t. 11, pod red. R. Hausera, A. Wróbla, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2011, s. 415–417.
- Lipowicz I., *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991.
- Łętowski J., *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972.
- Niewiadomski Z., *Wewnętrzne formy działania administracji*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 216–217.
- Olejniczak-Szałowska E., *Granice obowiązku posłuszeństwa poleceniom służbowym w administracji*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 1981, t. 3, s. 155–171.

- Olejniczak-Szałowska E., *Polecenie służbowe*, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia – instytucje – zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2021, s. 547–548.
- Sarnecki P., *Kierownicze kompetencje Prezesa Rady Ministrów w strukturze administracji rządowej*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3, s. 57–72.
- Sobczyk A., *Wolność pracy i władza*, Warszawa 2015.
- Stankiewicz R., *Koordinacja w prawie administracyjnym*, Warszawa 2019.
- Szyrski M., *Kierownictwo w samorządzie terytorialnym. Analiza administracyjnoprawna*, Warszawa 2015.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Nadzór, kontrola, koordynacja, kierownictwo*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. J. Jagielskiego, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2022, s. 206–209.
- Zięty J., *O kontrasygnacie raz jeszcze – uwagi na tle artykułu „Kontrasygnata skarbnika a gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego” Sylwestra Bogackiego i Tomasza Wołowca*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 6, s. 71–79.

