

ANDRZEJ SKIBIŃSKI
Radca Prawny w Zielonej Górze

JAKUB SKIBIŃSKI
Uniwersytet Wrocławski

Ćwierćwiecze funkcjonowania Samorządowych Kolegiów Odwoławczych – próba refleksji nad ich rolą i znaczeniem oraz koniecznością ich ewolucji

Samorządowe Kolegia Odwoławcze od chwili reaktywacji samorządu terytorialnego w Polsce po 1990 r. to państwowy organ o wyspecjalizowanym charakterze¹ łączącym w sobie cechy organu administracji rządowej i samorządu terytorialnego, przy równoczesnym zachowaniu przez ten kolegialny organ administracji publicznej sposobu funkcjonowania charakterystycznego dla niezależnych sądów. To jeden z nielicznych organów publicznych orzekających w sprawach indywidualnych wyłącznie kolegialnie w składach trzyosobowych, a co istotne nie istnieje organ wyższego stopnia w stosunku do samorządowego kolegium odwoławczego, także żaden z krajowych organów administracji publicznej nie sprawuje nadzoru nad jego orzecznictwem². Wydawane przez kolegium rozstrzygnięcia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej rozstrzygane w administracyjnym toku instancji są zatem badane przez sądy administracyjne jedynie pod względem zgodności z prawem. Kolegialne

¹ J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2004, s. 293-298, zob. również: J.P. Tarno, *Rola kolegiów w realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania. SKO jako gwarant dobrej administracji*, „Causus” 2009, nr 50, Municipium S.A., Warszawa, s. 239.

² M. Geszprych, A. Sobiesiak-Buczulak, J. Godała, *Specyfika nadzoru nad działalnością SKO*, „Studia Lubuskie” 2009, t. V, *passim*.

i niezależne orzekanie, realizowane przez składy orzekające i brak podporządkowania orzecznictwa kolegium organom administracyjnym wyższego stopnia oraz powierzenie kolegium rozpoznawania spraw również w sprawach cywilnych, w mieszanym administracyjno-sądowym trybie weryfikacji – wskazuje jednoznacznie na rolę kolegiów jako organów administracyjnych o *quasi* sądowym charakterze³. Bardzo istotny w rozważaniach nad pozycją ustrojową kolegiów jest również aspekt ich niezależności orzeczniczej, gdyż kolegia obecnie są niezależne tak pod względem organizacyjnym, jak i w sprawach orzekania od organów administracji rządowej⁴. Prawo do bezstronnego i rzetelnego rozpoznania sprawy, będące podstawą kontroli instancyjnej jest zapewnione i zrealizowane tylko wówczas, gdy przepisy prawa procesowego wyłączają łączenie ról procesowych, a zatem, gdy organ władzy publicznej powołany do orzekania nie jest jednocześnie przedstawicielem jednej ze stron czy stroną w sprawie⁵. Kolegia spełniają priorytetową rolę w zapewnieniu realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania w administracyjnym toku instancji⁶, będąc niezależne finansowo, personalnie i organizacyjnie od organów, względem których wykonują swoje funkcje – są nie tylko gwarantem poszanowania zasad procesowych i uprawnień stron postępowania w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej, ale również stoją na straży samodzielności kompetencyjnej samorządu terytorialnego, nie ingerując w sposób realizacji zadań przez organy samorządowe, a jedynie stojąc na straży poszanowania norm procesowych i norm prawa materialnego oraz zasad ogólnych procedury administracyjnej i podatkowej⁷. Możliwość zaskarżenia do wojewódzkiego sądu administracyj-

³ J.P. Tarno, *SKO jako szczególne organy administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1-2, s. 126.

⁴ M. Geszprych, A. Sobiesiak-Buczulak, J. Godala, *Specyfika nadzoru nad działalnością SKO...*, *op. cit.*, s. 14; zob. również: D. Kijowski, *W kwestii nadzoru nad SKO. Pozycja SKO w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2005, s. 210-212.

⁵ B. Adamiak, *Tok instancji przed organami samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 9, s. 9.

⁶ J.P. Tarno, *Miejsce i rola SKO w systemie organów samorządu terytorialnego. Samorząd Terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002, s. 294; zob. również: A. Skibiński, *Samorządowe kolegia odwoławcze a konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2005, s. 206-207.

⁷ R. Sawuła, *Samorządowe kolegia odwoławcze, a samodzielność orzekania przez organy samorządu terytorialnego*, „Casus” 1999, nr 13, s. 16.

nego decyzji wydanej w I instancji, nie stanowi ani wystarczającej, ani zupełnej realizacji prawa, o którym mowa w art. 78 Konstytucji RP, dyspozycja tego przepisu bowiem wprost przewiduje, że realizacja tej zasady konstytucyjnej ma mieć w swojej istocie postać realnej możliwości zaskarżenia decyzji w toku postępowania administracyjnego, a więc odwołania nie do sądu, ale do organu administracji wyższego stopnia⁸. Zasada ta nie będzie nigdy zrealizowana, gdy strona będzie miała wyłącznie możliwość odwołania się do sądu⁹.

Przedstawiciele nauki wskazują także, że kontrola instancyjna powinna odbywać się w samej gminie i ewentualnie dopiero w następstwie wniosku strony winno być rozpatrzone przez niezależny sąd administracyjny¹⁰, albowiem w ich ocenie samorządowe kolegia odwoławcze utraciły rację bytu z chwilą, gdy przestały być częścią struktury samorządowej i przeszły „pod skrzydła budżetu państwa”¹¹. Reprezentujący te poglądy przedstawiciele doktryny¹² wskazują, iż system kolegiów jest systemem niewydolnym, biurokracycznie ociążałym (49 jednostek w 16 województwach). Ich zdaniem optymalnym modelem w Polsce byłby model 1+2, gdzie po decyzji organu I instancji następują od razu 2 instancje sądowe, a wniosek o ewentualną zmianę decyzji powinien być rozpoznawany jedynie przez organ I instancji¹³. Koncepcje te niweczą konstytucyjną zasadę prawa strony do odwołania w administracyjnym toku instancji i wszechstronnego (nie tylko z uwzględnieniem legalności) rozpoznania jej sprawy przez niezależny organ kontroli instancyjnej¹⁴. Co więcej,

⁸ M. Sieniuc, *Komplementarność instancyjnej i sądowej kontroli aktów organów administracji publicznej*, maszynopis powielony, Łódź 2006, s. 45 i n.

⁹ Zob. na ten temat: R. Hauser, *Sprawdzona koncepcja*, „Rzeczpospolita” 2000, z 2 października, s. 7; Zob. też: R. Hauser, *Sądy nie są nieomyłne*, „Gazeta Prawna” 2003, z 21-23 listopada, nr 227, s. 9.

¹⁰ J. Stępień, [w:] *O lepszą jakość kadr w administracji samorządu terytorialnego*, Warszawa 2004, s. 100-102. Zob. również „Causus” 2007, nr 43, s. 3 i nast.

¹¹ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2005, s. 122-123 i n.

¹² D. Kijowski, J. Płoskonka, S. Prutis, S. Srocki, M. Stec, *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego*, Instytut Spraw Publicznych, seria raporty z badań, Warszawa luty 1999, s. 6-7.

¹³ *Prawo to nie same przepisy, ale coś co potrafimy wydobyć z całego systemu i wydać właściwe rozstrzygnięcie*, rozmowa z Jerzym Stępieniem, nowo wybranym Prezesem Trybunału Konstytucyjnego, „Causus” 2007, nr 43, s. 3-6.

¹⁴ Również: R.G. Makarowicz, L. Kaczmarski, *Decyzje kasacyjne samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu odwoławczym a samodzielność organów samorządu terytorialnego*, Ogólnopolska Konferencja Naukowa Zielona Góra, wrzesień

dzisiejszy model sądownictwa administracyjnego również nie pozwala na zbudowanie modelu 1+2, gdyż sąd administracyjny w obecnym stanie prawnym – nie bada wszechstronnie skierowanej do niego sprawy administracyjnej, a ogranicza się praktycznie do oceny na podstawie kryterium legalności¹⁵. Można jednak przyszłościowo rozważać za przedstawionymi w 2016 r. do Prezes Rady Ministrów postulatami Śląskiego Związku Gmin i Powiatów – i uczynienie z Kolegiów Odwoławczych niezależnego arbitra pomiędzy stronami, który nie prowadzi postępowania z urzędu, a opiera się w swoim rozstrzygnięciu na dowodach zebranych w kontradiktoryjnym postępowaniu przez strony, a którego rola kończy się wraz z wydaniem decyzji ostatecznej i to ta decyzja zamyka administracyjny tok instancji, a w konsekwencji stroną skargi przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym nie jest już kolegium odwoławcze, ale obywatel – członek społeczności lokalnej oraz ten szczebel samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo), którego decyzja została zaskarżona; w przypadku, gdy odwołanie nie zostanie złożone, decyzja stawałaby się ostateczna i wykonalna. Ponadto Samorządowe Kolegium Odwoławcze według tego projektu śląskich samorządowców nie mogłoby więcej niż jeden raz zwrócić danej sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji; przy jej ponownym rozpatrywaniu kolegium byłoby zobowiązane rozpoznać już ją wyłącznie merytorycznie¹⁶. Jak się wydaje takie postawienie sprawy wymagałoby, aby wojewódzkie sądy administracyjne przejęły rolę kontroli legalnościowo-merytorycznej orzeczeń kolegiów odwoławczych i poprzedzających je decyzji w sprawach indywidualnych organów jednostek samorządu terytorialnego. Pozostaje również przy tym otwarte pytanie, jakim organem winna pozostawać Krajowa Rada Samorządowych Kolegiów Odwoławczych; być może powinien ten organ pozostawać ustawowo odpowiedzialny za czuwanie nad jednolitością orzeczeń kolegiów i powinien wydawać w tym zakresie wiążące kolegia odwoławcze, jak i strony postępowania, interpretacje na „wzór” interpretacji Ministerstwa Finansów wynikających z przepisów Ordynacji podatkowej. W doktrynie reprezentowany jest także i inny nurt poglądów

2005 r., s. 179-197.

¹⁵ W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 180-181.

¹⁶ Zob. Stanowisko Zgromadzenia Ogólnego Śląskiego Związku Gmin i Powiatów, Rybnik 27 listopada 2015 r. <https://silesia.org.pl> (dostęp dnia 17.02.2015).

na obecną pozycję ustrojową kolegiów, wskazujący na konieczność zreformowania istniejących struktur. Dominują tu koncepcje budowy na bazie kolegiów niezależnego organu orzeczniczego o charakterze administracyjnym, stanowiącego pewien rodzaj filtra chroniącego sądownictwo przed nawalem spraw kierowanych do sądów, a równocześnie tworzenia na bazie kolegiów orzeczniczych trybunałów administracyjnych, podobnych do francuskich trybunałów finansowych, które pełniłyby rolę przed-sądów, nie tylko w sprawach administracyjnych, ale także cywilnych, gospodarczych, wykroczeniowych, finansowych i innych¹⁷. Postulujący reformę kolegiów wskazywali równocześnie na mankamenty kontroli kasacyjnej sprawowanej przez sąd administracyjny, jej koszty i rozciągnięcie w czasie sporów wymagających często dodatkowo dysponowania fachową wiedzą prawną, co powoduje konieczność poszukiwania innych form kontroli aktów administracyjnych i powtórnego rozpatrzenia sprawy, bez tych wszystkich mankamentów. Poszukując w systemie polskiej administracji publicznej organu, który z jednej strony byłby niezależny orzeczniczo i obiektywny, a z drugiej strony profesjonalny – zwrócono uwagę na samorządowe kolegia odwoławcze, jako taki organ, który z jednej strony odciąża sądy a z drugiej stanowi dopełnienie kontroli sądowej¹⁸. Przedstawiciele nurtu reformatorskiego wskazywali nadto, iż uruchomienie drogi sądowej nie tylko znacznie przedłuża i podnosi koszty zakończenia sporu, ale też rodzi stan niepewności prawnej. Nie bez znaczenia jest również to, że w przekonaniu społecznym spór sądowy (niezależnie czy administracyjny, czy cywilny) to rozwiązanie ostateczne, wykorzystywane w społecznym odczuciu dopiero po wyczerpaniu innych prostszych i dostępniejszych środków ochrony prawnej. Propozycje tego nurtu w doktrynie, zmierzają do tego, aby rozszerzyć ich zakres właściwości i poszukać nowej formuły funkcjonowania¹⁹. Jednakże pomimo

¹⁷ K. Sieniawska, *W 10. rocznicę uchwalenia ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, kontrowersyjny projekt jej nowelizacji w sejmie*, „Casus” 2004, nr 33, s. 3.

¹⁸ Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, *Niezależny organ kontroli instancyjnej w postępowaniu administracyjnym* (raport badawczy), „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 11, s. 31-32; podobne poglądy reprezentuje M. Sieniuć, wskazując na wzajemne dopełnianie się kontroli administracyjnej i sądowej aktów administracyjnych: *Komplementarność instancyjnej i sądowej kontroli aktów organów administracji publicznej* – maszynopis powielony, Łódź 2006, s. 56.

¹⁹ J.P. Tarno, *Dwuinstancyjność w systemie organów samorządu terytorialnego. Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2005,

stabilizacji pozycji ustrojowej kolegium²⁰, jako niezależnego organu kontroli instancyjnej w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej rozstrzyganych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, w Sejmie Rzeczypospolitej już w 2007 r. zakładano znaczące zmiany w funkcjonowaniu organów samorządowej kontroli instancyjnej. Pierwszym etapem tych zmian miała być likwidacja samorządowych kolegiów odwoławczych, jako niepotrzebnych elementów w systemie organów administracji. Zadania i uprawnienia kolegiów miały zostać przekazane w znacznej części sądom administracyjnym i w pewnej części wojewodom²¹; indywidualne decyzje poddane byłyby ocenie wojewodów jedynie pod względem zgodności z prawem, natomiast nie rozstrzygaliby spraw merytorycznie. W tak ukształtowanym modelu kontroli instancyjnej organ odwoławczy wkraczałby w kompetencje zastrzeżone dla sądów administracyjnych. Równocześnie powstałyby trzy instancje kasacyjne (wojewoda, WSA i NSA)²². W doktrynie i praktyce cały czas postulowane jest wzmocnienie kontroli merytorycznej decyzji realizowanych w administracyjnym toku instancji²³. Wydaje się, że to właśnie nie podporządkowanie wojewodzie, jako przedstawicielowi rządu w terenie, ale obecna pozycja kolegium jako niepolitycznego, niezależnego organu orzeczniczego gwarantuje każdemu

passim; zob. również: J. Borkowski, *Samorządowe kolegia odwoławcze*, [w:] *Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej prof. Antoniego Agopszowicza*, R. Mikosz (red.: rozprawy prawnicze), Katowice 2000, *passim*.

²⁰ M. Kulesza, *Rola kolegiów po reformie sądownictwa administracyjnego*, Rejent 2002, nr 1, s. 23.

²¹ *Łatwiej zlikwidować niż poprawić*, Wspólnota 2007, nr 5-6, s. 18. Wojewodowie zgodnie z tą propozycją mieliby przyjąć orzekanie we wszystkich sprawach samorządowych jako organy odwoławcze, uprawnione wyłącznie do wykonywania kontroli instancyjnej w indywidualnych sprawach administracyjnych, rozstrzyganych przez organy samorządu terytorialnego, a ponadto zakres działania sądownictwa administracyjnego miałby zostać poszerzony na poziomie wojewódzkich sądów administracyjnych o rozpoznanie faktyczne sprawy, o ile związane byłoby bezpośrednio z zastosowaniem i wykładnią przepisu prawa, budzącego wątpliwości w praktyce. Kolegia zgodnie z tym projektem zostałyby zlikwidowane zupełnie, a ich rolę przejęłyby niemalże w całości administracja rządowa na szczeblu terenowym, w postaci wojewodów i upoważnionych przez nich urzędników wojewody. W innej przedstawionej propozycji zaproponowano, aby wojewodowie, na wzór sądów administracyjnych, rozpoznawali odwołania od decyzji jedynie pod względem ich legalności.

²² J. Nyc, *Skok na SKO*, „Wspólnota” 2007, z 26 maja, s. 38-39.

²³ J.P. Tarno, *Dwuinstancyjność w systemie organów samorządu terytorialnego...*, *op. cit.*, s. 19.

niezadowolonemu członkowi społeczności lokalnej, ponadlokalnej czy też samorządowego regionu prawo i gwarancję szybkiej dokonanej przez samorządowe kolegium odwoławcze kontroli decyzji organu I instancji już na etapie przedsądowym. Nie bez znaczenia jest też fakt, że wojewoda nie dysponuje wyspecjalizowanymi fachowymi kadrami przygotowanymi do rozpoznawania tak dużej liczby i przede wszystkim „różnorodnego gatunku spraw”, gdyż jego rola na dziś w większej części koncentruje się na zadaniach głównie w zakresie nadzoru i kontroli *sensu stricte*. Likwidacja kolegiów odwoławczych byłaby niezrozumiała i szkodliwa społecznie o tyle, że współcześnie są to w powszechnym społecznym odbiorze niezależne samorządowe organy kontroli instancyjnej, powołane przecież dla prawidłowej realizacji konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, wyrażonej w art. 87 Konstytucji RP, względem wszystkich szczebli niezależnego samorządu terytorialnego²⁴. Oczywiście jest, że zasada dwuinstancyjności doznaje ograniczeń, niemniej jednak sytuacja, w której strona nie może liczyć na zmianę, czy uchylenie decyzji w trybie administracyjnym rażąco narusza konstytucyjne uprawnienia stron. Kolegium Odwoławcze jest niezależnym samorządowym organem kontroli instancyjnej, dlatego nie ma prostej możliwości wymiany tego organu na inny, bez skomplikowanych zmian w zakresie procedury administracyjnej; nadto wojewódzki sąd administracyjny umocowany jest w Konstytucji RP jako organ sądowej kontroli administracji, nie zaś jako organ kontroli instancyjnej rozstrzygający ponownie sprawę merytorycznie – z tego względu nie może on przejąć na siebie funkcji kolegium. Krytyce poddano wówczas również propozycję zastąpienia kolegiów w sposób prosty przez wojewodów, wskazując, że byłoby to sprzeczne z zasadą samodzielności samorządu terytorialnego²⁵. Przejęcie samych kolegiów bądź ich kompetencji przez wojewodę – „jako przedstawiciela każdego rządu w terenie” – czyniłoby wreszcie zapis art. 78 Konstytucji RP zasadą pustą, przejęcie bowiem funkcji kolegiów odwoławczych przez sądy i kontrola tylko pod względem legalności, w dodatku wybiórcza, na skutek skargi wymagającej poniesienia kosztów związanych z jej fachowym przygotowaniem prowadziłyby do iluzoryczności i wypaczenia znaczenia instancyjnej kontroli działań organów samorządu terytorialnego. Natomiast powie-

²⁴ *Projekt likwidacji samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Rzeczpospolita” 2007, nr 4, z 16 marca, C2, s. 5.

²⁵ J. Nyc, *Skok na sko...*, *op. cit.*, s. 38-39.

rzenie orzekania w sprawach pozostających dotąd we właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych urzędnikom wojewody prowadziłoby do wykształcenia „swoistego nadzoru nad orzecznictwem organów jednostek samorządu terytorialnego”. Oznacza to w praktyce, że podmioty rozstrzygające sprawy administracyjne mogłyby podlegać różnego rodzaju wytycznym, okólnikom, instrukcjom, nie zaś wyłącznie przepisom prawa powszechnie obowiązującego²⁶; Samorządowe Kolegia Odwoławcze działają w trzysobowych składach orzekających, co daje większą gwarancję obiektywności i fachowości niż jednoosobowe rozstrzygnięcie urzędnika wojewody²⁷. Wreszcie, prezes kolegium na gruncie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych wydaje postanowienia sygnalizacyjne, które „w rękach” wojewody mogłyby się stać narzędziem politycznej ingerencji w pracę jednostek samorządu terytorialnego²⁸. Należy podnieść w tym momencie, że ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych określa bardzo wysokie wymogi dla odwołania członka kolegium oraz jego powołania na to stanowisko, a brak takiej „prawnej ochrony” na gruncie zasad funkcjonowania rządowej administracji terenowej mogłoby doprowadzić do sytuacji doboru kadry ze względów pozamerytorycznych, społecznych czy politycznych oraz powodowałby realną możliwość usuwania pracowników wydających „nieprawomyślne” rozstrzygnięcia. Wreszcie „wchłonięcie” kolegiów przez urzędy wojewódzkie spowodowałoby bezpośrednią podległość Premierowi Rządu, nie tylko w kwestiach administracyjnych, ale podporządkowania hierarchicznego temu organowi²⁹.

Wobec tego należy zadać retoryczne pytanie dotyczące działalności kolegiów i przyszłości tego organu, rozumianą nie jako przyszłość uzależnioną od decyzji politycznej „być albo nie być”, ale jako kierunków ewolucji i rozwoju

²⁶ Zob. *Kontrolerzy systemu prawnego*, *ibidem*, s. 34-35.

²⁷ Kontrola instancyjna wojewody sprawowana jest jednoosobowo przez wojewodę lub osoby przez ten organ upoważnione. Natomiast kolegium odwoławcze orzeka w składach trzysobowych, co do zasady we wszystkich sprawach pozostających w jego właściwości.

²⁸ C. Martysz, A. Matan, G. Łaszczycza, *SKO jako niezależny organ jako niezależny organ kontroli instancyjnej. Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*, Ogólnopolska Konferencja Naukowa, wyd.: RIO Zielona Góra, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2005, s. 52-53.

²⁹ D. Kijowski, *W kwestii nadzoru nad SKO...*, *op. cit.*, s. 210-211; zob. również: A. Skibiński, *Pozycja ustrojowa SKO*, *Studia Lubuskie*, t. V, PWSZ Sulechów 2009, *passim*.

tego organu. Pytanie to sprowadza się do kwestii zasadniczych, czy utrzymać stan obecny w zakresie pozycji ustrojowej oraz spraw przekazanych kolegiom do rozpoznawania w ramach samorządowej kontroli instancyjnej i innych przekazanych temu organowi czy też utrzymać obecny stan, ale rozważyć zmiany w zakresie kompetencji tego organu, czy też dążyć do wyodrębnienia z tego organu pewnych jego cech, jak niezależność i wysoki poziom merytoryczny, i na tej bazie budować nowy tak pod względem ustrojowym, jak i kompetencyjnym trybunał orzecznicy. Za pozostawieniem samorządowych kolegiów w dotychczasowych ramach ustrojowych i kompetencyjnych przemawia fakt, że ten państwowy organ początkowo marginalizowany przez organy jednostek samorządu terytorialnego po 1994 r. zyskał bardzo na znaczeniu, stając się niezależnym i obiektywnym organem kontroli instancyjnej³⁰, a walory niezależnego i obiektywnego oraz kolegialnego orzekania potwierdziła praktyka jego funkcjonowania oraz porównanie efektywności jego pracy chociażby wobec administracji wojewody, na podstawie rozstrzygnięć WSA³¹. Po drugie, kolegium odwoławcze – co należy podkreślić – jest wytworem polskiej myśli prawniczej i praktyki administracyjnej³² i jego ewolucja ustrojowa postępowała tak samo jak ewoluował zakres zadań i kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego, a zalety tego organu dostrzegł również polski ustawodawca, który z dniem 1 stycznia 1999 r. powierzył samorządowym kolegiom odwoławczym rozpoznawanie wszystkich spraw z zakresu kodeksu postępowania administracyjnego i ordynacji podatkowej, w których kolegia były organami wyższego stopnia względem organów jednostek samorządu terytorialnego, za wyjątkiem tych, które z mocy przepisów szczególnych zarezerwowane zostały do właściwości innych organów. Niewątpliwie za utrzymaniem samorządowych kolegiów odwoławczych przemawia wysoki poziom merytoryczny pracowników tego organu, zarówno etatowych, jak i pozaetatowych członków kolegium oraz poziom

³⁰ Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, *Niezależny organ kontroli w postępowaniu administracyjnym...*, *op. cit.*, s. 20.

³¹ Zob. sprawozdanie z działalności NSA za lata 2005-2008 w części dotyczącej samorządowych kolegiów odwoławczych.

³² J.P. Tarno, *Dwuinstancyjność w systemie organów samorządu terytorialnego...*, *op. cit.*, s. 19; Zob. również: J.P. Tarno, *Samorządowe kolegia odwoławcze*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4, s. 33. Zob. też: A. Skibiński, *Samorządowe kolegia odwoławcze...*, *op. cit.*, s. 208.

wykształcenia i profesjonalizm pracowników biur kolegium³³. Zauważalne jest w społeczności samorządowej Polski po 1994 r. to, że samorządowe kolegia odwoławcze stanowią niepodważalny zasób intelektualny i kadrowy dla sądownictwa administracyjnego jak i sądownictwa powszechnego, a nade wszystko dla samorządowej kadry zarządczej wszystkich szczebli samorządu w całym kraju.

Nie można również nie zauważyć tego, że kompetencje samorządowego kolegium odwoławczego, jako organu wyższego stopnia w rozumieniu ordynacji podatkowej i kodeksu postępowania administracyjnego, są pochodną zadań jakie ustawodawca nałożył na organy jednostek samorządu terytorialnego do rozstrzygania w drodze aktów administracyjnych indywidualnych³⁴, te zaś ewoluują wraz z tą tendencją i rośnie ich liczba.

Ponadto należy zauważyć, że wraz ze zwiększeniem roli i znaczenia poszczególnych szczebli polskiego samorządu terytorialnego także w realizacji nowych i coraz to większych publicznych zadań współczesnego europejskiego państwa samorządowe kolegia odwoławcze w Polsce zyskały nowy status organu odwoławczego we wszystkich tzw. sprawach samorządowych poza nielicznymi wyjątkami³⁵. Odzwierciedleniem tego jest zapis w ustawie o samorządowych kolegiach odwoławczych o jego roli jako organu wyższego stopnia we wszystkich sprawach o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Ta procesowa zależność uzasadnia przymiotnik „samorządowe” w nazwie kolegium i eksponuje też pośrednio rolę kolegium w relacji z samorządem, wobec którego jest ono dominującym, choć ustrojowo nie jedynym, organem kontroli instancyjnej aktów administracyjnych indywidualnych organów samorządu terytorialnego³⁶. Dlatego wraz ze zmianą w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach samorządu między innymi poprzez wprowadzenie formuły zadaniowej i coraz to nowszych instrumentów zarządzania, również kontrola instancyjna powinna ewoluować. Nie może to jednak

³³ Zob. również: A. Skibiński, *RIO i SKO. Typowe organy administracji czy wyspecjalizowana wojewódzka administracja publiczna*, „Studia Lubuskie” 2008, t. IV, *passim*.

³⁴ J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce, a dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa, s. 273-274.

³⁵ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1997, s. 136-137.

³⁶ J.P. Tarno, *Dwuinstancyjność w systemie organów samorządu terytorialnego...*, *op. cit.*, s. 27.

sprowadzać się jedynie do zwiększenia kompetencji, bez pogłębionej analizy struktury kolegium odwoławczego i „ewidentnej przydatności” kolegioidalnej formuły tego organu dla realizacji innych zadań.

Nie bez znaczenia jest też fakt, że obecny model sądownictwa administracyjnego (dwie instancje kasacyjne, przy niezwykle rygorystycznym sformułowaniu wymagań stawianych skardze kasacyjnej) wręcz narzuca potrzebę wzmocnienia kontroli merytorycznej, realizowanej w administracyjnym toku instancji, a to z kolei rodzi konieczność poszukiwania jego nowej formuły. Kluczowym elementem takiego mechanizmu może i powinna być koncepcja niezależnego organu kontroli w postępowaniu administracyjnym³⁷.

Ze wszystkich organów odwoławczych działających w kraju w zakresie samorządowego postępowania administracyjnego jako bazę do tworzenia niezależnego organu kontroli można rozważyć jedynie wykorzystanie dwóch z nich – wojewody albo samorządowego kolegium odwoławczego. Te organy mają bowiem praktycznie wyłączny zakres właściwości rzeczowej względem organów jednostek samorządu terytorialnego w administracyjnym toku instancji³⁸. Orzeczenia kolegiów w porównaniu z orzecznictwem wojewodów charakteryzują się większym stopniem poprawności, rzadziej bowiem niż te ostatnie podlegają wzruszeniu w toku postępowania sędow-administracyjnego³⁹. Za wyborem samorządowych kolegiów odwoławczych, jako publicznych organów, na bazie których tworzono by nowe, niezależne organy kontroli, przemawia także fakt, iż ewentualna likwidacja kolegiów, niezależnie od ich pokaźnego dorobku i utrwalenia się tego organu w świadomości społecznej, mogłaby zostać wykorzystana w toku walki politycznej, pod dość chwytliwym hasłem – przeciwstawienia się próbie likwidacji samorządu terytorialnego. Bardzo łatwo bowiem w toku owej walki wykorzystać nazwę tych organów, niemającą już wiele wspólnego z rze-

³⁷ W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, *Niezależny organ kontroli w postępowaniu administracyjnym* (Raport badawczy), „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 11, s. 14; zob. również: C. Martysz, A. Matan, G. Łaszczycza, *SKO jako niezależny organ kontroli instancyjnej...*, *op. cit.*, s. 43 i n.

³⁸ Zob. również: W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, *Niezależny organ kontroli w postępowaniu administracyjnym...*, *op. cit.*, s. 14.

³⁹ J. Czerw, A. Żywicka, *X lat funkcjonowania dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego w Polsce – wnioski de lege ferenda*, Lublin 2014, s. 139 i n.; zob. również *Informację o działalności Sądów Administracyjnych za lata 2010-2014 w części dotyczącej działalności kolegiów odwoławczych*, Wydawca NSA Warszawa, Biuro Orzecznictwa NSA, *passim*.

czywistym charakterem prawnym kolegiów, i storpedować nieuchronne zmiany w imię wymagowanej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego⁴⁰. Za wyborem samorządowych kolegiów odwoławczych przemawia także logika ewolucji zakresu właściwości tych organów na przestrzeni wieloletniego okresu ich funkcjonowania⁴¹. Reforma administracji publicznej z 1999 r. uwypukliła niezależność tego organu orzeczniczego, sprawującego kontrolę instancyjną w imieniu państwa, jednocześnie utrzymała niezależność decyzyjną organów jednostek samorządu terytorialnego. Inne usytuowanie organu kontroli instancyjnej w układzie administracji publicznej powoduje albo zbyt dużą zależność organizacyjną od organów jednostek samorządu terytorialnego, albo poddanie rozstrzygnięć w administracyjnym toku instancji hierarchicznemu podporządkowaniu i innym kryteriom, takim jak zgodność z kierunkami polityki rządu czy wytycznymi Prezesa Rady Ministrów dla wojewodów w zakresie ujednolicania orzecznictwa⁴².

Istota samorządowego kolegium odwoławczego, jako wyspecjalizowanego organu orzeczniczego, nie dotyka zatem tak naprawdę żadnych takich spraw, które budziłyby sprzeciw samorządu jako niedopuszczalna ingerencja w jego samodzielność. Jest to najlepszy środek dla ochrony samodzielności samorządu, a samorządowe kolegium do wykonywania tej właśnie roli, tj. organu chroniącego samodzielność, wydaje się być najodpowiedniejsza, gdyż nie pozostaje ani organem nadzoru, ani organem kontroli *sensu stricte*⁴³ (tak jak np. izba obrachunkowa czy wojewoda), a jedynie stanowi organ wyższego stopnia w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i ordynacji podatkowej; i tak naprawdę na dziś można byłoby nawet postawić tezę, że szczególna pozycja ustrojowa kolegium bierze swoją podstawę stąd, że jest ono organem właśnie tylko i wyłącznie wyższego stopnia, powołanym do wykonywania kontroli instancyjnej niż z innych jego przymiotów, które można przecież odnaleźć również w działaniach innych organów⁴⁴. O szczególnym charakterze kolegium

⁴⁰ Zob. również, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 11, s. 19.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*; zob. również: A. Skibiński, *Model kontroli instancyjnej w sprawach należących do właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego, Okres II Rzeczypospolitej*, „Casus” 2008, nr 47, s. 58-60.

⁴³ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP...*, *op. cit.*, s. 136; również J.P. Tarno, *SKO jako szczególne organy administracji...*, *op. cit.*, s. 120 i n.

⁴⁴ K. Miłek, *Rola Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w kontekście reali-*

nie przesądza więc nawet ustawa o samorządowym kolegium odwoławczym ile przepisy proceduralne kodeksu postępowania administracyjnego i ordynacji podatkowej, czyniące ten organ organem wyższego stopnia, czego skutkiem jest uprawnienie do kontroli aktów administracyjnych w sprawach indywidualnych, wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym można pokusić się o stwierdzenie, że dopóki samorządowe kolegium odwoławcze ma zagwarantowany swój status procesowy byt tego organu nie jest zagrożony, ale gdyby kolegium jako instytucji państwa zabrakło, zostałaby naruszona równowaga w zakresie nie tylko nadmiernej ingerencji państwa w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, ale co gorsza, mogłaby pojawić się chęć wyrażenia idei samorządu poprzez uczynienie z tego ostatniego jedynie fasadowej reprezentacji, podczas gdy cała władza w terenie pozostawałaby w gestii administracji rządowej⁴⁵.

Pod względem ustrojowym istniejący obecnie podział spraw rozstrzyganych przez organy jednostek samorządu terytorialnego na te, w których organem wyższego stopnia jest wojewoda i te, w których funkcje te wykonują kolegia, jest całkowicie przypadkowy⁴⁶. Skoro od 1999 r. do właściwości kolegiów odwoławczych przekazano znaczną część spraw, w których organy jednostek samorządu terytorialnego realizują zadania z zakresu administracji rządowej, to nie istnieje żadna doktrynalna czy merytoryczna przeszkoda, aby przekazać dalsze kompetencje w tym zakresie do właściwości kolegiów odwoławczych⁴⁷.

Zgadamy się z tym, iż w sferze ustrojowej zasadna jest szeroka dyskusja praktyków, przedstawicieli doktryny oraz polskich samorządowców w przedmiocie wpisania kolegium do Konstytucji RP i koniecznością dokładnej kompleksowej analizy w tym zakresie, albowiem system kontroli instancyjnej w Polsce nie jest wyczerpujący i rozłączny kompetencyjnie, jak ma to miejsce w przypadku nadzoru nad samorządem i system ten wciąż ewoluuje⁴⁸. Co wię-

zacji zadań jednostek samorządu terytorialnego, [w:] *Prawne i społeczne problemy samorządu terytorialnego*, S. Gwoździewicz, B. Mydlowska (red.), Warszawa 2015, s. 75 i n.

⁴⁵ A. Skibiński, *Samorządowe kolegia...*, *op. cit.*, *passim*.

⁴⁶ W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Niezależny organ kontroli w postępowaniu administracyjnym...*, *op. cit.*, s. 20.

⁴⁷ *Ibidem*, *passim*.

⁴⁸ A. Skibiński, *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle ukształtowanego nadzoru. 15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych*, Poznań 2007, s. 225-226.

cej, zasadne jest także rozważenie wpisania zasady komplementarności kontroli instancyjnej i sądowej, którą wobec samorządu terytorialnego wykonywałyby w postępowaniu administracyjnym samorządowe kolegium odwoławcze jako organ kontroli instancyjnej poza przypadkami, gdzie przepisy odrębne wskazują inny organ oraz w ramach kontroli sądowej wojewódzkie sądy administracyjne, a w sprawach, gdzie dopuszczalna jest skarga kasacyjna Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przedstawiciele doktryny wyraźnie bowiem wskazują, że konieczna jest dyskusja nad rozszerzeniem kompetencji nade wszystko Naczelnego Sądu Administracyjnego właśnie w kierunku nie tylko kasacyjnego, ale merytorycznego rozpoznawania spraw, a więc, aby wpisać się niejako w ogólnoeuropejski trend, w którym skarga kasacyjna prowadzi nie tylko do kasacyjnego rozstrzygnięcia sprawy, ale jej merytorycznego rozpoznania. Zmiana w zakresie komplementarności kontroli sądowej i administracyjnej wymaga dogłębnej analizy i rozpoczęcia zmian nie od likwidacji kontroli instancyjnej, ale właśnie od zmiany kasacyjnego modelu sądownictwa administracyjnego w Polsce. Należy zgodzić się z poglądami praktyków⁴⁹, że tak naprawdę w istocie zmian, które miałyby dotknąć kolegia nie chodzi ani o nazwę, ani o to czy zostaną one wpisane do Konstytucji RP, albowiem nie są to cele same w sobie; sprawę kolegiów rozpatrzyć należy w kontekście wzmocnienia zupełności i komplementarności systemu kontroli administracyjnej i sądowej aktów administracyjnych oraz w aspekcie wzmocnienia ich niezależności, zwłaszcza w pełnieniu jego podstawowej funkcji orzeczniczej. Nie ma sensu natomiast tworzenie „na siłę” z kolegiów organu administracji rządowej czy trybunału i szukanie sposobu podporządkowania tego organu rządowi czy samorządowi terytorialnemu. Jak podkreślają przedstawiciele doktryny⁵⁰ są to organy nowego typu, nie wpisujące się w podział przeciwstawny rząd – samorząd terytorialny, lecz nowy rodzaj administracji, który powinien ukazać potrzebę tworzenia nowej grupy w tym

⁴⁹ J. Trzcziński, *SKO wzmocniły pozycję ustrojową samorządów terytorialnych w strukturze państwa*, „Causus” 2004, nr 32, s. 3-6; R. Sawuła, *Pozycja prawa samorządowego kolegium odwoławczego*, „Causus” 2004, nr 33, s. 21-28.

⁵⁰ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, część ogólna, Toruń 2001, s. 116; J. Borkowski, *Samorządowe kolegia odwoławcze...*, *op. cit.*, s. 32; J.P. Tarno, *Samorządowe kolegia odwoławcze*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4, s. 36; J.P. Tarno, *Pozycja organu administracyjnego w postępowaniu sądowo administracyjnym – na przykładzie samorządowego kolegium odwoławczego*, „Causus” 2004, nr 33, s. 40.

względnie, tj. administracji wyspecjalizowanej⁵¹ (nie specjalnej) łączącej w sobie hybrydowo funkcje orzecznicze i kontrolne. Niezależnie od zamiarów ustawodawcy, który widział ewolucję kolegiów jedynie w aspekcie zwiększenia zakresu kontroli instancyjnej na uboczu politycznych przekształceń i sporów kolegium uzyskało status organu sprawującego samorządowy wymiar sprawiedliwości, z którego zdaniem w praktyce samorzady liczyły się bardziej niż ze zdaniem wojewody i premiera, choć przecież ci przedstawiciele administracji rządowej posiadali i posiadają daleko większe ustawowe gwarancje oddziaływania na instytucje lokalnej demokracji⁵². Wydaje się również, że niezależnie od woli ustawodawcy kolegia umocniły rolę państwa w społecznościach lokalnych i regionalnych jako organy rozstrzygające spór z pozycji niezależnego obiektywnego i merytorycznego arbitra.

Zasadne wydaje się również przy okazji tej refleksji powrót do tematu struktury terytorialnej kolegiów, a z uwagi między innymi na „dwustoliczność” samorządowych województw Lubuskiego i Kujawsko-Pomorskiego struktura 18 jednostek organizacyjnych kolegiów odwoławczych z główną siedzibą w miastach, gdzie funkcjonują organy samorządu województw wydaje się adekwatna i społecznie zadowalająca.

Zgadzamy się również z poglądami, iż w zakresie właściwości rzeczowej należy rozważyć przekazanie także spraw, w których w pierwszej instancji orzekają kierownicy służb, inspekcji i straży, zarówno o powiatowym, jak i wojewódzkim zakresie właściwości⁵³.

Niezależnie od tego warto wrócić do postulatów doktryny⁵⁴ i praktyki⁵⁵, którzy w roli kolegium jako niezależnego organu orzeczniczego i przedsądowego upatrują również możliwość zwiększenia samodzielnych kompetencji

⁵¹ A. Skibiński, *RIO i SKO typowe organy administracji...*, *op. cit.*, *passim*.

⁵² A.K. Piasecki, *Władza w samorządzie terytorialnym III RP*, Zielona Góra 2002, s. 102.

⁵³ W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Niezależny organ kontroli w postępowaniu administracyjnym...*, *op. cit.*, s. 21; C. Martysz, *Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2000, s. 168 i n.

⁵⁴ A. Mudrecki, *Samorządowe kolegium odwoławcze, a prawo strony do rzetelnego procesu*, „Casus” 2006, nr 41, s. 18; R. Raguszewski, *Niezależność Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w świetle Konstytucji, orzecznictwa TK i praktyki państw UE*, „Casus” 2006, nr 39, s. 21.

⁵⁵ R. Sawuła, *Samorządowe kolegium odwoławcze, a samodzielność orzekania przez organy samorządu terytorialnego*, „Casus” 1999, nr 13, s. 16.

orzeczniczych tego organu, w których orzekałby on na podobnych zasadach, jak czyni to w przypadku aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego. Kolegia mogłyby stać się wówczas podstawowymi w strukturze województw – regionów organami orzekającymi i mediacyjnymi w szeregu sprawach, od rodzinnych poprzez konsumenckie, na sporach sąsiedzkich i „drobnych” sprawach cywilnych skończywszy⁵⁶. Ocena taka wynika z tego, iż organ ten sprawdził się jako przedsądowy organ kontroli instancyjnej, także w powierzonych mu sprawach cywilnych i jest zdolny do przyjmowania coraz to nowych zadań⁵⁷.

Twenty five years of Self-government Boards of Appeal – an attempt at reflection on their role, significance and the need for their evolution

Summary

Self-government boards of appeal belong to those few public bodies which adjudicate in individual cases only jointly. There is no institution superior to them, neither is there one supervising their activity. They have become specialised entities combining the features of government administration and self-government. The accumulated experience of twenty five years of their functioning prompts the need for their change, especially in their competences to adjudicate. The article focuses on the analysis of their achievement and indicates the directions of the desired change.

⁵⁶ Kolegia mogłyby np. przyjąć do rozpoznawania sprawy z zakresu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w całości, łącznie z uregulowaniami dotyczącymi trwałego zarządu.

⁵⁷ J.P. Tarno, *Dwuinstancyjność w systemie organów samorządu terytorialnego...*, *op. cit.*, s. 25.

Ein Vierteljahrhundert der Tätigkeit der Berufungsgremien der lokalen Selbstverwaltung – Versuch einer Reflexion über ihre Rolle und Bedeutung sowie ihre notwendige Evolution

Zusammenfassung

Die Berufungsgremien der lokalen Selbstverwaltung gehören zu den wenigen öffentlichen Organen, die über individuelle Sachen ausschließlich kollegial erkennen. Sie haben kein übergeordnetes Organ. Es gibt auch kein Organ, das ihre Tätigkeit beaufsichtigt. Im Laufe ihrer Arbeit wurden sie zu spezialisierten Organen, die die Merkmale eines Staatsverwaltungsorgans und eines Organs der lokalen Selbstverwaltung verbinden. Die innerhalb des Vierteljahrhunderts ihrer Tätigkeit erarbeiteten Erfahrungen fordern die Einführung von Änderungen, insbesondere im Bereich der Kompetenzen bei der Entscheidungsfindung. Dieser Beitrag fokussiert auf die Analyse des Werkes dieser Institutionen und weist gleichzeitig auf die Richtung der Änderungen hin.