

ANDRZEJ SKIBIŃSKI

Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze

## Kształtowanie zakresu właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych w latach 1990-2010

### 1. Kolegia odwoławcze przy sejmikach samorządowych

Geneza samorządowych kolegiów odwoławczych ma swój początek w roku 1989, kiedy to zmiany społeczno-polityczne, które nastąpiły w Polsce, znalazły swoje odzwierciedlenie w obowiązującym systemie prawnym<sup>1</sup>. Podjęto wówczas prace nad aktami prawnymi o randze konstytucyjnej, zmierzające do prawnego uregulowania zmian ustrojowych oraz wprowadzenia instytucji prawnych charakterystycznych dla demokratycznego państwa prawa<sup>2</sup>.

W ramach realizowania transformacji ustrojowej – w roku 1990 reaktywowano samorząd terytorialny, zniesiony *de facto* czterdzieści lat wcześniej<sup>3</sup>. Samorząd

---

<sup>1</sup> J. Stępień, *Samorząd terytorialny. Tradycja i nowe wyzwania*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce wobec wyzwań integracji europejskiej*, red. J.P. Tarno, Zielona Góra 2003, s. 36 i nast.

<sup>2</sup> Po zmianie Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. – Ustawą z 28 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL (DzU z 1989 r. Nr 74, poz. 444) powrócono do określenia demokratyczne państwo prawa, recypowanego następnie do „małej Konstytucji” z 1992 r. – Ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym z dnia 17 października 1992 r. (DzU Nr 84, poz. 426) oraz Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. (DzU Nr 78, poz. 483).

<sup>3</sup> Zob. art. 5 Ustawy o zmianie Konstytucji z 29.12.1989 r. (DzU z 1989 r. Nr 74, poz. 444) – Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu oraz art. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym – mieszkańcy gminy, tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową, zatem

utworzony został wówczas tylko na jednym szczeblu – gminy. Tradycyjnie, bo nawiązując do okresu przedwojennych uregulowań w tej materii, zakres działania gminy podzielony został na zadania własne i zadania zlecone. Właśnie w związku z podziałem zadań na zlecone i własne powstał dylemat pogodzenia jednoszczelkowego samorządu z zasadą ogólną dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, wyrażoną w art. 15 k.p.a.<sup>4</sup>. Zgodnie z nią każda sprawa administracyjna rozpoznana i rozstrzygnięta decyzją organu I instancji powinna podlegać, w wyniku wniesienia odwołania przez legitymowany podmiot ponownemu rozpoznaniu i rozstrzygnięciu przez organ II instancji.

Zasada ta, adresowana do prawodawcy – zobowiązuje go do takiego wyznaczenia sytuacji prawnej podmiotów postępowania, aby zapewnić im możliwość kontroli decyzji, a zatem do wprowadzenia gwarancji dla realizacji prawa kontroli decyzji oraz wyeliminowania, albo co najmniej ograniczenia, wyjątków od konstrukcji postępowania dwuinstancyjnego<sup>5</sup>. Zasada dwuinstancyjności zobowiązywała do wprowadzenia do ustawy procesowej instytucji zwykłych środków prawnych i do niewyłączania żadnej kategorii decyzji spod kontroli instancyjnej, jak również do określenia podmiotów właściwych do rozpoznawania zaskarżonej decyzji, czyli ukształtowania toku instancji i określenia zakresu kompetencji kontrolnych organu odwoławczego<sup>6</sup>.

Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego powszechnie zaliczana jest do gwarancji zasady praworządności<sup>7</sup>, jest jednym z elementów zabezpieczenia konstrukcji państwa prawa.

Prawnym zabezpieczeniem zasady dwuinstancyjności jest prawidłowe skonstruowanie właściwości instancyjnej organów. W k.p.a. przyjęto, co do zasady, model pionowego usytuowania organów odwoławczych. Jednak w ustawie procesowej można przyjąć również model, w którym organy odwoławcze są usytuowane

---

ustawodawca odszedł od zasad kierownictwa i hierarchicznego podporządkowania, które miało miejsce w systemie rad narodowych w kierunku decentralizacji zadań i przekazania kompetencji dla samodzielnej gminy – korporacji prawa publicznego (DzU z 1990 r. Nr 16, poz. 95).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (DzU Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.). Warto również zauważyć, że zasada dwuinstancyjności postępowania znalazła się w katalogu zasad ogólnych postępowania administracyjnego dopiero na wskutek nowelizacji Kodeksu w 1980 r. (DzU Nr 127, poz. 111).

<sup>5</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006 r., s. 34-36.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 34-36.

<sup>7</sup> B. Adamiak, *Odwolanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, [w:] „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo LXVIII, Wrocław 1980, s. 128-129.

na tym samym szczeblu w aparacie administracji co organy I instancji. Dlatego też przed ustawodawcą stało zadanie rozważenia, który z tych modeli byłby właściwy dla kontroli instancyjnej decyzji podejmowanych przez organy gmin<sup>8</sup>. O ile nie budziło wątpliwości, iż w stosunku do decyzji administracyjnych wydawanych przez gminę w zakresie zadań zleconych, organem odwoławczym (a więc organem II instancji) może być wskazany przez ustawę organ administracji rządowej, to rozwiązanie to budziło istotne zastrzeżenia w stosunku do decyzji administracyjnych wydawanych przez organy gmin w zakresie zadań własnych.

Teoretycznie istniały trzy możliwości rozwiązania tego problemu<sup>9</sup>. Po pierwsze, zgodnie z najczęściej stosowaną praktyką europejską, można było złożyć tę kwestię na ręce administracji rządowej, oczywiście przy zachowaniu niezbędnych ograniczeń. Dawałoby to, mimo wszystko, możliwość ingerencji administracji rządowej w ten zakres spraw gminy, który został ustawowo przekazany do wyłącznej ich kompetencji. Doprowadzić mogłoby to jednak do pośredniego przełamania zasad samodzielności i niezależności, stanowiących istotę tego, co nazywamy samorządem. Dążenie do zapewnienia nowo tworzonemu samorządowi lokalnemu pełnej samodzielności sprawiła, że możliwość ta nie wchodziła w grę, choć nie pozostawiono jej zupełnie poza sferą rozważań<sup>10</sup>.

Dwa pozostałe rozwiązania – system kontroli poziomej, niejako wewnętrznej w obrębie gminy albo system kontroli instancyjnej, opartej na jakiejś strukturze ponadgminnej, ale samorządowej – były przedmiotem jednych z najdonioślejszych i najciekawszych sporów w toku prac legislacyjnych<sup>11</sup>. Ich przedmiot doczekał się chyba najgorętszych polemik i największych opracowań ekspertów<sup>12</sup>.

Senat, w pierwszej wersji projektu ustawy o samorządzie terytorialnym, przyjął model pierwszy, tzw. kontroli poziomej (chodziło o pełne potwierdzenie samodzielności gminy<sup>13</sup>). Pogląd ten został jednak ostro skrytykowany przez przedstawicieli nauki<sup>14</sup>.

---

<sup>8</sup> J. Borkowski, *Samorządowe Kolegium Odwoławcze – Rozprawy pisemne*. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej prof. Antoniego Agopszowicza, red. R. Mikosz, Katowice 2000, s. 35.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 35.

<sup>10</sup> M. Kulesza, *Kolegia administracyjne*, [w:] „Wspólnota” 1991, nr 28, s. 6 i n.

<sup>11</sup> J. Borkowski, *Samorządowe Kolegium Odwoławcze...*, *op. cit.*, s. 25-26 i s. 35.

<sup>12</sup> A. Wiktorowska, *Zasada ogólna dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym*, [w:] „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6, s. 81.

<sup>13</sup> Z. Niewiadomski, *Istota samorządności terytorialnej*, „Wspólnota” 1990, nr 6, s. 30.

<sup>14</sup> Krytyka dotyczyła przede wszystkim niezgodności projektu ustawy z wieloma przepisami k.p.a., ustanawiającymi prawo obywatela do ponownego rozpatrzenia jego

Z tych też względów zdecydowano się na model trzeci, do którego przychylił się Sejm – powołanie odrębnego organu w strukturze samorządu – kolegium odwoławczego. Instytucja ta była pełnym *novum* w polskim systemie prawnym i brak było jakichkolwiek odpowiedników we wcześniejszych uregulowaniach dotyczących samorządu terytorialnego<sup>15</sup>. Wprowadzenie kolegiów odwoławczych, jako organów odwoławczych w zakresie zadań własnych gminy – było w zasadzie swoistym kompromisem i stanowiło raczej próbę rozwiązania tego problemu, aniżeli całościową, przemyślaną do końca koncepcję<sup>16</sup>.

Pozycję prawną kolegium regulowały tylko trzy artykuły Ustawy *o samorządzie terytorialnym*<sup>17</sup>. Art. 39 ust. 4 wskazywał na kolegia odwoławcze przy sejmiku samorządowym jako organ odwoławczy od decyzji administracyjnych wydawanych przez wójta lub burmistrza, w sprawach należących do zadań własnych gminy<sup>18</sup>. Pozostała część regulacji znalazła się w rozdziale 8 ustawy, dotyczącym sejmiku samorządowego<sup>19</sup>.

Pozycję procesową kolegiów odwoławczych określał kodeks postępowania administracyjnego w przepisach art. 5 § 2 pkt 3 i 6, art. 27 § 3, art. 27a § 2, art. 150 § 3 i § 2 oraz art. 22 § 1 pkt 1. Analizując pozycję kolegium odwoławczego przy sejmiku samorządowym, można kolegia określić jako organy<sup>20</sup>:

- 1) samorządu terytorialnego (art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.);
- 2) administracji państwowej, co wynikało z przepisu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., który do organów administracji państwowej zalicza również organy samorządu terytorialnego;
- 3) kolegialne, to jest orzekające w składach trzyosobowych, w sprawach odwołań od indywidualnych decyzji administracyjnych, wydawanych przez wójta lub burmistrza (prezydenta) w zakresie zadań własnych gmin (art. 39 ust. 1, art. 81 ust 1 wówczas obowiązującej Ustawy *o samorządzie terytorialnym*):

---

spraw przez organ niezależny w administracyjnej strukturze. Zob. T. Rabska, *Administracja samorządowa i rządowa. Nowy model administracji państwowej*, RPEiS 1991, nr 2, s. 7.

<sup>15</sup> J. Borkowski, *Samorządowe Kolegium Odwoławcze ...*, *op. cit.*, s. 24-25.

<sup>16</sup> J. Stępień, *Samorząd a państwo*, [w:] „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2, s. 91-92.

<sup>17</sup> Ustawę z 1990 roku *o samorządzie terytorialnym* (DzU z 1990 r. Nr 16, poz. 95).

<sup>18</sup> J.P. Tarno, *Samorządowe kolegia odwoławcze*, [w:] „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 6, s. 30.

<sup>19</sup> Cz. Martysz, *Kolegia odwoławcze przy sejmikach samorządowych*, [w:] „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11-12, s. 31.

<sup>20</sup> B. Dolnicki, *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, red. A. Matan, Cz. Martysz, Zakamycze 2005, s. 29. Zob. również E. Markiewicz, *Ustrojowe i proceduralne uwarunkowania funkcji orzeczniczej SKO*, maszynopis powielony, Łódź 1995, s. 83-84.

4) właściwe do rozpatrywania odwołań od decyzji wydanych przez wójta, gdy „wójt wydając swoją decyzję działał w przekonaniu, iż realizuje przewidziane dla niego zadania własne gminy”<sup>21</sup>;

5) wyższego stopnia w stosunku do organów gmin, w sprawach należących do zadań własnych gmin (art. 17 pkt 1 k.p.a.);

6) właściwe do rozpatrywania sprzeciwu prokuratora od decyzji ostatecznej (art. 184 § 2 k.p.a.);

7) rozstrzygające spory o właściwość między organami gmin w jednym województwie, w sprawach należących do zadań własnych gmin (art. 22 § 1 pkt 1 k.p.a.);

8) właściwe do wyznaczania organu innej gminy do załatwienia sprawy za gminę, będącą stroną w tej sprawie, podlegającą w związku z tym wyłączeniu (art. 27a § 2 pkt 1 k.p.a.)<sup>22</sup>.

Pozycja ustrojowa kolegiów odwoławczych została w 1990 r. ustalona tylko na podstawie przepisów ustawy samorządowej i k.p.a.<sup>23</sup> W ustawie samorządowej znalazły się przepisy dotyczące utworzenia, powołania i zakresu działania kolegiów, natomiast k.p.a. zaliczył kolegium do organów samorządu terytorialnego<sup>24</sup>. Kolegium, jako organ samorządu terytorialnego, pozostawało także organem administracji państwowej<sup>25</sup>.

Podmiotami ponoszącymi koszty działalności sejmiku były gminy, które opłacały składki w wysokości proporcjonalnej do liczby mieszkańców, zaś wysokość tych składek ustalał w drodze uchwały sejmik samorządowy<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> Zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 grudnia 1991 roku, Sygn. akt: SA 941/91, [w:] „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 3, s. 61, z głosem R. Sawuły.

<sup>22</sup> Zob. art. 27a skreślony przez art. 25 pkt 3 Ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (DzU z 1994 r. Nr 122, poz.593) z dniem 6 grudnia 1994.

<sup>23</sup> J. Borkowski, *Samorządowe Kolegium Odwoławcze...*, *op. cit.*, s. 19-20.

<sup>24</sup> Zob. art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a., stanowiący: „Ilekoć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o organach samorządu terytorialnego rozumie się przez to organy gmin, ich związków lub kolegia odwoławcze przy sejmikach”. Zob. również W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 18.

<sup>25</sup> Zgodnie z art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., ilekoć w przepisach k.p.a. jest mowa o organach administracji państwowej, rozumie się przez to również organy samorządu terytorialnego. Zob. również W. Taras, *Ustrój administracji publicznej*, Lublin 1995 r., s. 39, 124.

<sup>26</sup> Zob. art. 83 ust.1 ustawy o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r. (DzU z 1990 r. Nr 16, poz. 95).

Ustawa o samorządzie terytorialnym stanowiła o ponoszeniu przez gminy kosztów działalności Sejmików, wojewodę zobowiązywała natomiast do zapewnienia możliwości korzystania z niezbędnych lokali<sup>27</sup>. W praktyce – kolegia odwoławcze były utrzymywane przez sejmiki i takie rozwiązanie ukształtowało dosyć niewygodną sytuację dla kolegiów<sup>28</sup>.

Do właściwości kolegiów odwoławczych należało również także rozstrzygnięcie sporów o właściwość między organami gmin w jednym województwie, w sprawach należących do zadań własnych gmin<sup>29</sup>. W przypadkach sporów o właściwość między organami gmin w różnych województwach, w sprawach należących do zadań własnych gmin, rozstrzygały je właściwe kolegia odwoławcze przy sejmikach, działające wspólnie<sup>30</sup>.

---

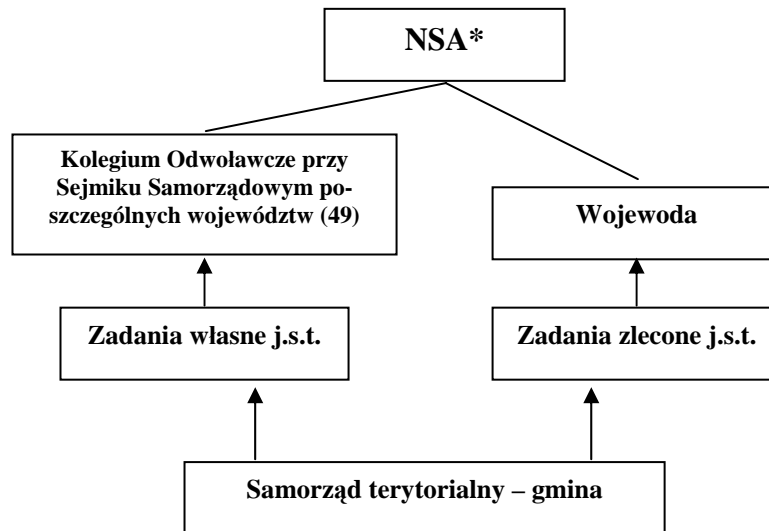
<sup>27</sup> Brak uregulowania ustawowego w kwestii korzystania z nieruchomości spowodowało, iż w praktyce zostało uregulowane to bardzo różnie w 49 sejmikach. M. Pater, *Projekt regulaminu sejmiku*, „Wspólnota” 1990, nr 21, s. 32; Zob. również B. Dolnicki, *Pozycja sko w systemie samorządu terytorialnego...*, *op. cit.*, s. 28.

<sup>28</sup> Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych zwracała uwagę na rozstrzygnięcie kwestii dofinansowania kolegiów i powiązania ich działalności z budżetem państwa – zob. pismo przewodniczącej KR SKO do Pełnomocnika ds. reformy Administracji Publicznej z dnia 1 lipca 1993 r. (archiwum KR SKO Kraków).

<sup>29</sup> Zob. art. 22 § 1 pkt 1 k.p.a. Zob. również W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej...*, *op. cit.*, s. 17.

<sup>30</sup> Zob. art. 22 § 1 pkt 2 k.p.a. Zob. również W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej...*, *op. cit.*, s. 18-19, 79 i n.

Strukturę odwołań od decyzji samorządu terytorialnego w latach 1990-1994<sup>31</sup> można przedstawić graficznie w następujący sposób:



\*) Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (DzU z 1980 r. Nr 4, poz. 8).

W aspekcie ustrojowym można stwierdzić, że po 1990 r. kolegia przy sejmikach samorządowych stały na straży realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego w zakresie zadań własnych gmin. Co więcej, kolegia walcząc jednocześnie o swoją niezależność od sejmików, strzegły niezależności decyzyjnej i organizacyjnej gmin, przed nadmierną albo nieuprawnioną ingerencją organów administracji rządowej, w sferę zadań własnych gmin, a poprzez takie działania pośrednio chroniły samorząd i zapobiegały niebezpieczeństwu „jego prawnego wydrążenia”<sup>32</sup>, polegającego na odbieraniu zadań i kompetencji, przy jednoczesnym pozostawianiu jedynie fasadowej struktury administracyjnej, bezwolnej wobec organów administracji rządowej i pozbawionej własnych kompetencji<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> A. Skibiński, *Model kontroli instancyjnej w sprawach należących do właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] „Casus” 2007, nr 46, s. 41-42.

<sup>32</sup> J. Ciapała, M. Ofiarska, B. Rutkowski, *Zarys Prawa Samorządu Terytorialnego*, Poznań 2003, s. 36. Polega ona na utrzymywaniu jedynie fasadowej struktury, nie będącej w stanie realizować jakichkolwiek zadań i finansowaniu jej, podczas gdy decyzyjny ośrodek i dysponent środków publicznych znajduje się poza samorządem terytorialnym.

<sup>33</sup> Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w okresie 1945-1990, gdzie o kierunkach



## 2. Samorządowe Kolegia Odwoławcze

Zależność kolegium od sejmiku i gmin oraz uregulowanie pozycji ustrojowej przez Ustawę o samorządzie terytorialnym oraz kodeks postępowania administracyjnego nie służyły rozwojowi kolegiów. Prace nad projektem ustawy regulującej problematykę kolegiów, podjęto na przełomie lat 1992 i 1993<sup>34</sup>. Projekt ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, opracowany przez Biuro Reformy Administracji Publicznej Urzędu Rady Ministrów, został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 sierpnia 1993 r. i skierowany do Sejmu<sup>35</sup>. Ustawą z dnia 24 czerwca 1994 r.<sup>36</sup> przedłużono kadencję kolegiów odwoławczych przy sejmikach samorządowych, powołanych na podstawie art. 81 ust. 2 Ustawy o samorządzie terytorialnym – do końca 1994 r., zawieszając jednocześnie wykonywanie czynności związanych z powoływaniem członków kolegium<sup>37</sup>. 12 października 1994 r. została uchwalona Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych<sup>38</sup> stanowiąca akt ustrojowy, kreujący nowy organ administracji publicznej w postaci samorządowego kolegium odwoławczego jako niezależny organ administracji<sup>39</sup>. Pozycja SKO nie uległa zasadniczej zmianie. Podstawowe znaczenie dla określenia właściwości kolegiów odwoławczych miał art. 1 ustawy. Przepis ten wskazywał, iż SKO są organami wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, w indywidualnych sprawach administracyjnych załatwianych przez organy gminy, z wyłączeniem spraw prowadzonych przez gminy w związku z art. 8 Ustawy o samorządzie terytorialnym, czyli z wyłączeniem zadań z zakresu administracji rządowej, dla których organem kontroli instancyjnej pozostawał nadal wojewoda<sup>40</sup>.

Samorządowe kolegia odwoławcze były właściwe do rozpoznawania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, wznowień postępowania zakończonego de-

---

i polityce finansowej nie decydowały rady narodowe lecz partia, zob. też J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 17-22.

<sup>34</sup> *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, red. Cz. Martysz, A. Matan, Zakamycze 2005, s. 13.

<sup>35</sup> J. Borkowski, *Samorządowe Kolegium Odwoławcze...*, op. cit., s. 22.

<sup>36</sup> DzU Nr 86, poz. 396.

<sup>37</sup> Zob. art. 81 ust. 2 i 3 Ustawy o samorządzie terytorialnym z dnia 08 marca 1990 roku.

<sup>38</sup> DzU Nr 122, poz. 593 z późn. zm.

<sup>39</sup> *Ibidem*. Zob. też *Pozycja samorządowych kolegiów...*, op. cit., s. 11.

<sup>40</sup> B. Dolnicki, *Pozycja ustrojowa samorządowych kolegiów odwoławczych w systemie samorządu terytorialnego. Pozycja SKO w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2005, s. 30.



cyzją ostateczną lub stwierdzenia nieważności decyzji. Podstawowym zadaniem kolegium było więc sprawowanie szeroko pojętej kontroli instancyjnej nad działalnością organów gmin, w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, z wyjątkiem zleconych zadań z zakresu administracji rządowej. W 1994 r. kontroli instancyjnej kolegiów podlegały wyłącznie sprawy *stricto* samorządowe, obejmujące zadania własne gmin, często o uznaniowym charakterze, w których jedynym organem decydującym pozostawał działający samodzielnie organ wykonawczy gminy. W gestii kolegiów pozostawały sprawy wynikające z realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego, rozpatrywane w drodze decyzji wydawanych w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej<sup>41</sup>.

Na zasadach określonych w odrębnych ustawach – kolegia mogły również orzekać w innych sprawach<sup>42</sup>. Początkowo katalog zadań własnych samorządu gminnego nie był zbyt szeroki – zatem wydając decyzje administracyjne organ wykonawczy gminy pozostawał zbliżony ustrojowo do organów administracji rządowej, większość bowiem jego decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych, poddana była kontroli instancyjnej – nie kolegium odwoławczego, ale terenowego organu administracji rządowej w osobie wojewody.

Kolegia były uprawnione również do przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków. Od 6 grudnia 1994 r. kolegia zostały wyposażone w kompetencje do przyjmowania i rozpoznawania skarg i wniosków w postępowaniach uproszczonych, określonych w dziale VIII k.p.a., jednak tylko w zakresie zawężonym do administracyjnych spraw indywidualnych, podejmowanych w ramach zadań własnych gmin. Poprzez taki zabieg legislacyjny ustawodawca korzystając z zastrzeżenia zawartego w art. 229 k.p.a., wypełnił lukę w systemie kontroli nad działalnością samorządu terytorialnego<sup>43</sup>, polegającą na istnieniu sfer, w których nawet bezprawne zachowania organów gmin nie podlegały żadnej kontroli zewnętrznej.

Od 6 grudnia 1994 r. rozszerzono kolegiom zakres kompetencji o: możliwość występowania do NSA lub TK z pytaniem prawnym, ale tylko z takim, od odpowiedzi na które zależało rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy<sup>44</sup> oraz o kompeten-

<sup>41</sup> J.P. Tarno, *Samorządowe Kolegia Odwoławcze*, „ST” 1996, nr 6, s. 31.

<sup>42</sup> Były również organem prowadzącym postępowanie przedsądowe, zob. J.P. Tarno, A. Wrzesińska-Nowacka, *Postępowanie w sprawach opłaty za użytkowanie wieczyste*, „ST” 1995, nr 7-8, s. 115-117, zob. również J.P. Tarno, *SKO jako szczególne organy administracji publicznej*, „ST” 1-2, s. 121 i następn.

<sup>43</sup> J.P. Tarno, *Samorządowe kolegia odwoławcze jako szczególne organy administracji publicznej*, „ST” 1997, nr 1-2, s. 120.

<sup>44</sup> Por. nieobowiązujący art. 22 ust. 1 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

cję do TK z wnioskiem o stwierdzenie zgodności aktu ustawodawczego lub innego aktu normatywnego z Konstytucją RP lub aktem ustawodawczym<sup>45</sup>.

Od 8 grudnia 1994 r. powierzono kolegiom rozpoznawanie sporów majątkowych pomiędzy właścicielem nieruchomości a jej użytkownikiem wieczystym – o wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu<sup>46</sup>. Kolegia stały się również właściwe do rozpatrywania odwołań od decyzji podejmowanych przez izby rolnicze, działające jako organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym<sup>47</sup>.

Na podstawie Ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. *o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz miejskich strefach usług publicznych*, kolegia rozpoczęły orzekanie w sprawach przekazanych wybranym gminom miejskim ustawą pilotażową<sup>48</sup>. Samorządowe kolegium odwoławcze wyposażone zostało również w kompetencje o charakterze kontrolno-nadzorczym, tj.: uprawnienie do żądania informacji i dokumentów dotyczących działalności organów gmin, prawo wglądu do dokumentacji związanej z załatwianiem spraw będących przedmiotem orzekania kolegium, a ponadto kompetencja do wydawania postanowień sygnalizacyjnych<sup>49</sup>.

Kolejne kompetencje przyznano kolegiom na podstawie Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*<sup>50</sup>, gdzie samorządowe kolegia odwoławcze uzyskały status organów odwoławczych w sprawach podatkowych od decyzji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. Art. 220 *Ordynacji podatkowej* stwierdzał wprost, że właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ podatkowy wyższego stopnia, tym samym ustawa o SKO wskazywała, po 1 stycznia 1999 r.<sup>51</sup> – na kolegia jako organy wyższego stopnia w rozumieniu przepisów ustawy *Ordynacja podatkowa* w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, należą-

<sup>45</sup> Uprawnienie to kolegia utraciły z dniem 17 października 1997 r., zob. również J.P. Tarno, *SKO jako szczególne organy administracji publicznej*, ST” 1-2 z 1996 r., s. 120.

<sup>46</sup> Na mocy art. 43a i 43f Ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. *o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości* (DzU z 1991 r. Nr 30, poz. 127).

<sup>47</sup> Na podstawie art. 5 ust. 3 Ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. *o izbach rolniczych* (DzU z 1996 r. Nr 1, poz. 3), zob. J.P. Tarno, *NSA, a wykładania prawa administracyjnego*, Uniwersytet Łódzki 1997, s. 12.

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. *o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz miejskiej strefie usług publicznych*, DzU Nr 141, poz. 692.

<sup>49</sup> Zob. art. 20 Ustawy *o SKO* (DzU Nr 122, poz. 593 z późn. zm.). Zob. również J.P. Tarno, *SKO jako szczególne organy administracji publicznej*, „ST” 1-2 z 1996 r., s. 122.

<sup>50</sup> Por. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa* (DzU Nr 137, poz. 926).

<sup>51</sup> Zob. art. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. *o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych* (DzU Nr 162, poz. 1124).

cych do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Kolejne kompetencje w zakresie właściwości rzeczowej, przyniosła reforma ustrojowa państwa z 1998 r. i utworzenie dwóch nowych szczebli samorządu na poziomie powiatu i województwa samorządowego od stycznia 1999 r.<sup>52</sup> Na skutek nowelizacji ustawy o SKO samorządowe kolegia odwoławcze stały się organami wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa*<sup>53</sup>, w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowiły inaczej<sup>54</sup>. Równocześnie, w art. 2 ustawy nowelizującej wskazano, iż kolegia są w szczególności organami właściwymi do rozpoznawania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, żądań wznowienia postępowania lub do stwierdzenia nieważności decyzji. Równocześnie – nie został zmieniony art. 1 ust. 2 ustawy o SKO i jednostki te nadal posiadały kompetencje do orzekania w innych sprawach, na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Kompetencje kolegium obejmowały ogół spraw należących do właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego, z wyłączeniem jedynie tych, które na podstawie przepisów szczególnych zostały przekazane do właściwości innego organu administracji publicznej<sup>55</sup>. Rok 1999 można zatem uznać za datę graniczną i początek zmiany charakteru prawnego kolegium odwoławczego – z organu powołanego jedynie do rozpoznawania spraw samorządowych z zakresu zadań własnych gmin, w wyspecjalizowany organ kontroli instancyjnej, we wszystkich sprawach pozostających we właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego, niezależnie od ich charakteru<sup>56</sup>. Od tego momentu do systemu prawa polskiego zostało wprowadzone domniemanie właściwości kolegium we wszystkich sprawach pozostających we właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) wszystkich trzech szczebli, a rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej czy postanowienia. Podobnie jak w regulacji pierwotnej, ustawodawca zastrzegł

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym i wojewódzkim.

<sup>53</sup> DzU Nr 137, poz. 926 i Nr 160, poz. 1083 oraz z 1998 r. Nr 106, poz. 668.

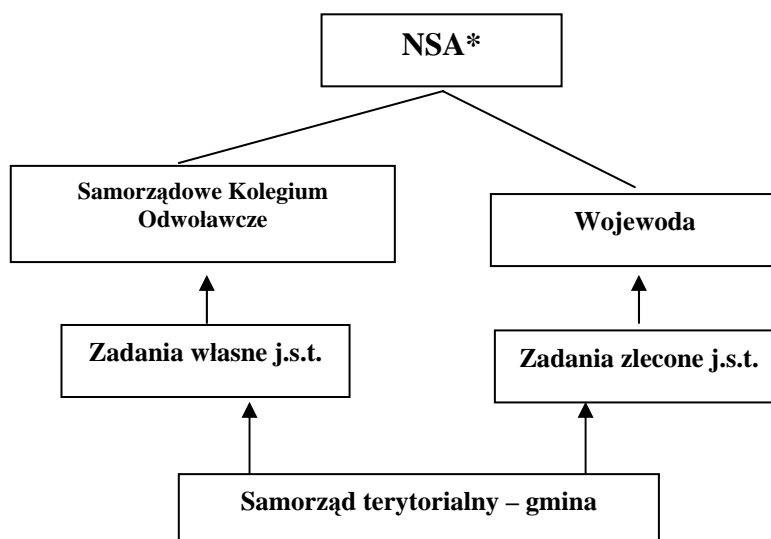
<sup>54</sup> Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych (DzU z 1998 r. Nr 162, poz. 1124 z późn. zm.), z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 1999 r.

<sup>55</sup> Zob. również I. Lewnadowska, *Domniemanie kompetencji samorządowego kolegium odwoławczego*, „Rzeczpospolita” 1998 (13 grudnia), s. 15. Podobnie R. Hauser, *Idea, przepisy, wątpliwości*, „Rzeczpospolita” 1998 (7 października), s. 21.

<sup>56</sup> A. Skibiński, *Model kontroli instancyjnej w sprawach należących do właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Causus” KRSKO, Kraków Nr 46, s. 41.

równocześnie możliwość rozszerzenia kompetencji kolegium na podstawie odrębnych ustaw – na inne sprawy indywidualne.

Strukturę odwołań od decyzji samorządu terytorialnego w latach 1994-1999 można przedstawić graficznie w następujący sposób<sup>57</sup>:



\*) Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU z 1995 r. Nr 74, poz. 368).

Od 1 stycznia 1999 r., w wyniku zmiany art. 22 ustawy o SKO<sup>58</sup>, kolegia mogły kierować do NSA pytania prawne – od odpowiedzi na które zależało rozstrzygnięcie konkretnej sprawy.

Kolejną zmianę w zakresie właściwości kolegiów przyniosła ustawa reformująca sądownictwo administracyjne. Wskazała ona bowiem wprost, iż organem wyższego stopnia w stosunku do organów samorządu województwa – jest kole-

<sup>57</sup> A. Skibiński, *Kontrola instancyjna w województwie lubuskim po reaktywowaniu samorządu terytorialnego w Polsce*, Kwartalnik RIO Zielona Góra, Nr 44/2008, s. 133.

<sup>58</sup> Zob. art. 22 ust. 1i ust. 2 Ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych zmieniony został z dniem 1 stycznia 1999 r. przez art. 1 pkt 19 lit. a Ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych (DzU Nr 162, poz. 1124), wskutek której kolegium utraciło prawo występowania do TK z pytaniami prawnymi oraz wnioskiem z zbadanie zgodności ustawy lub aktu wykonawczego do niej z Konstytucją.

gium, mające siedzibę w mieście będącym siedzibą władz samorządu województwa<sup>59</sup>.

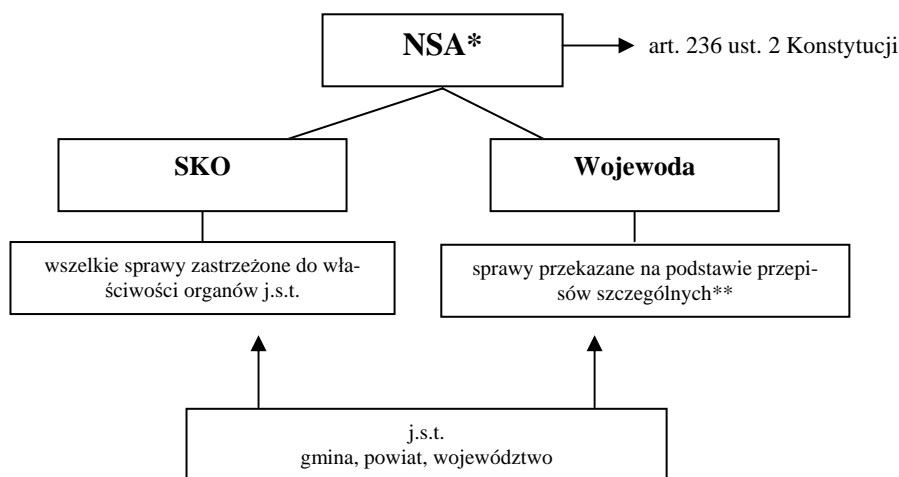
Od 1 stycznia 2004 r. kolegia utraciły również kompetencje do występowania z pytaniami prawnymi nawet do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych<sup>60</sup>. Ponadto, kontrolę orzecznictwa kolegiów, pod względem zgodności z prawem, przejęły wojewódzkie sądy administracyjne.

---

<sup>59</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych* i Ustawę *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (DzU z 2002 r. Nr 153, poz. 1271), w art. 34 wprowadziła zmiany do art. 34 Ustawy *o samorządowych kolegiach odwoławczych* wchodzące w życie z dniem 1 stycznia 2004 r.

<sup>60</sup> Zob. art. 22 Ustawy *o samorządowych kolegiach odwoławczych* skreślony na podstawie art. 34 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Przepisy wprowadzające Ustawę Prawo o ustroju sądów administracyjnych* i Ustawę *Przepisy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (DzU Nr 153, poz. 1271). Od 1 stycznia 2004 r. kolegiom odwoławczym odebrano możliwość kierowania pytań prawnych do sądów administracyjnych. Zob. J.P. Tarno, *Pozycja organu administracyjnego w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, zob. również Cz. Martysz, A. Matan, *Pozycja SKO w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2005, s. 88.

Strukturę odwołań od decyzji samorządu terytorialnego w latach 1999-2005<sup>61</sup> można przedstawić graficznie w następujący sposób:



\*) Art. 236 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. nakazywał powołanie w ciągu 5 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, tj. 2005 r.

\*\*\*) zob. np. art. 4 ust. 4 Ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne* (DzU z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.), art. 50 ust. 3 Ustawy *o ewidencji ludności i dowodach osobistych* z dnia 10 kwietnia 1974 r. (DzU z 2006 r. Nr 139, poz. 993 z późn. zm.).

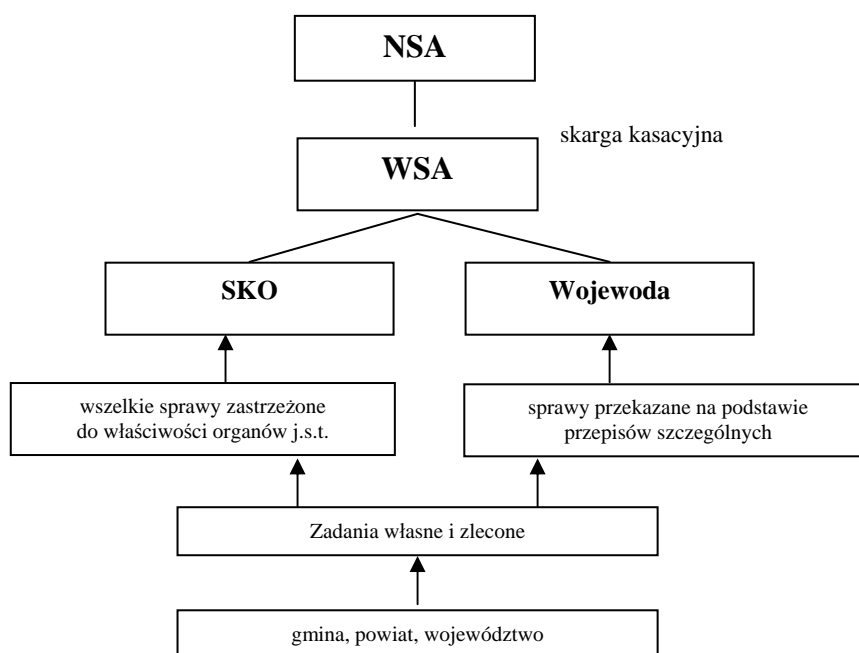
W 2005 r. dokonane zostały zmiany niektórych ustaw, w związku ze zmianą w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej<sup>62</sup>. Zmiany te spowodowały, między innymi rozciągnięcie właściwości kolegium i zarazem kontroli instancyjnej tego organu na wszystkie sprawy z zakresu administracji publicznej, należące do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, chyba że z mocy odrębnych przepisów kolegium zostało wyłączone od ich rozpoznawania. Takie rozwiązanie wydaje się w pełni uzasadnione, spowodowało ono bowiem pewność i dostępność drogi odwoławczej dla obywateli, a dla organów stosujących prawo pewność co do

<sup>61</sup> A. Skibiński, *Model kontroli instancyjnej w sprawach należących do właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego. Okres III Rzeczypospolitej*, „Causus” Kraków 2008, nr 47, s. 58-60.

<sup>62</sup> Zob. Ustawa z 29 lipca 2005 r. oraz 16 grudnia 2005 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej* (DzU Nr 175 oraz DzU Nr 207 z 2005 r.).

właściwego wskazania organu, do którego dopuszczalne jest złożenie odwołania lub zażalenia.

Strukturę odwołań od decyzji samorządu terytorialnego po 2005 r.<sup>63</sup> można przedstawić graficznie w następujący sposób:



Zmiany w ustawie o SKO spowodowały również stosowną nowelizację art. 17 k.p.a., w ten sposób, iż ustawodawca wskazał wyraźnie, że organem wyższego stopnia w stosunku do organów samorządu terytorialnego jest samorządowe kolegium odwoławcze, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Zmiana ta skutkowałą w konsekwencji wprowadzeniem domniemania właściwości kontroli instancyjnej ze strony kolegiów, we wszystkich sprawach z wyjątkiem tych, które na mocy przepisów szczególnych przekazane zostały do kompetencji innego organu administracji, w tym również wojewody. Jednakże żaden inny organ w tym zakresie nie może domniemywać kompetencji na swoją rzecz, lecz posiada ją wyłącznie w sytuacji, gdy przepis szczególny tak stanowi.

Niezależnie od poszerzenia kompetencji kolegiów odwoławczych – nierozstrzygnięta pozostawała nadal pozycja ustrojowa kolegiów. Dopiero Konstytucja

<sup>63</sup> A. Skibiński, *Model kontroli instancyjnej w sprawach należących do właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Casus” KRSKO, Kraków, nr 46, s. 59-60.



RP z 1997 r. ostatecznie potwierdziła, wśród zasad konstytucyjnych – zasadę dwuinstancyjności postępowania<sup>64</sup>.

Konstytucja RP z 1997 r. rozstrzygnęła kwestię organów i zasad wykonywania nadzoru nad samorządem terytorialnym, nie dokonała jednak takiego samego rozwiązania ustawodawczego względem organów kontroli instancyjnej. Tym samym na dzień dzisiejszy występuje wielość organów tej kontroli, przy czym usytuowanie SKO w tym systemie potwierdza fakt, iż na rzecz kolegium ustawodawca wprowadził domniemanie jego właściwości we wszystkich sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej, niezastrzeżonych na rzecz innych organów. Kończy to w pewien sposób drogę ewolucji samorządowego kolegium odwoławczego i w konsekwencji powoduje, że mimo braku regulacji konstytucyjnej organ ten znalazł po ponad 15 latach funkcjonowania należne sobie miejsce w strukturze organów administracji publicznej. Natomiast wojewoda, który na początku przemian ustrojowych był głównym organem kontroli instancyjnej w sprawach indywidualnych obecnie posiada wiele kompetencji – jest przedstawicielem rządu w terenie, organem nadzoru oraz organem kontroli instancyjnej i pozainstancyjnej, ale tylko w wybranych sprawach wyraźnie zastrzeżonych na jego rzecz<sup>65</sup>. Pozycja ustrojowa wojewody stale ewoluuje w kierunku przekazywania zadań merytorycznych na rzecz samorządu województwa<sup>66</sup>, a nade wszystko w kierunku powrotu koncepcji ustrojowej urzędu wojewody określonej w rozporządzeniu Prezydenta RP z 1928 r.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Zob. art. 78 Konstytucji z 1997 r. (DzU z 1997 r. Nr 78, poz. 483). Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji. Zob. również na ten temat J.P. Tarno, *Dwuinstancyjność w systemie organów samorządu terytorialnego. Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*, Sulechów 2005, s. 19.

<sup>65</sup> Świadczą o tym chociażby zmiany w podziale zadań i kompetencji wynikające z ustaw reformujących administrację publiczną – Ustawa o przepisach wprowadzających ustawy reformujące administrację publiczną z dnia 13.10.1998 r. (DzU z 1998 r. Nr 133, poz. 872) oraz Ustawy o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (DzU z 1998 r. Nr 99, poz. 631).

<sup>66</sup> Zob. Ustawę z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie ustawy określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (DzU z 1998 Nr 106, poz. 668).

<sup>67</sup> Zob. Ustawę z dnia 23 stycznia 2009 r. o Wojewodzie i administracji rządowej w województwie (DzU z 2009 r. Nr 31, poz. 206). Zob. również rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (DzU z 1928 r. Nr 11, poz. 86).

### 3. Podsumowanie

Przyjęta po II wojnie światowej koncepcja ustrojowa rad narodowych, choć oparta o zasadę dewolucyjności, nie miała cech kontroli nad samorządem terytorialnym z uwagi na zniesienie tego ostatniego. Nie oznaczało to w praktyce, że kontrola instancyjna nie była realizowana, realizowały ją rady wyższych szczebli oraz w pewnym zakresie, wykonywali ją wojewodowie<sup>68</sup>. Uwidoczniły się też w tym okresie dwa inne elementy, tj. wyraźne wyodrębnienie nadzoru i kontroli oraz utwierdzenie w systemie prawnym kontroli instancyjnej, wykonywanej wobec aktów i rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych *in pleno*. Zależność rad narodowych od administracji rządowej spowodowała, że ostatecznie wojewoda po 1989 r. zaczął pełnić podobną rolę, jak miało to miejsce na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 r.<sup>69</sup> Podmiotowość gminy i jej samodzielność w realizacji zadań publicznych, wymagała natomiast znalezienia rozwiązania problemu – niezależnej od wojewody kontroli instancyjnej, podobnej do wykonywanej w okresie międzywojennym, przez kolegialne wydziały powiatowe w zakresie zadań własnych gmin.

Nie sposób nie dostrzec, że powołanie przy sejmikach samorządowych kolegiów odwoławczych, do rozpatrywania odwołań od decyzji wydanych w I instancji przez organy gmin, wykonujące zadania własne samorządu, swoje uzasadnienie ustrojowe wzięło z faktu przyjęcia przez ustawodawcę – w okresie przedwojennym i w systemie organizacyjnym rad narodowych, a także w momencie reaktywowania samorządu – zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego<sup>70</sup>.

Kolegia odwoławcze powstały dość przypadkowo, wraz z pojawieniem się problemu zapewnienia dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym<sup>71</sup>. Wobec braku drugiego szczebla samorządu, jedyną narzucającą się ewentualnością było ulokowanie instancji odwoławczej w urzędzie wojewody. Podporządkowanie zaś instancyjne postępowania administracyjnego w sprawach własnych gminy wo-

<sup>68</sup> A. Skibiński, *Kształtowanie statusu marszałka województwa (wybrane aspekty prawno-porównawcze)*, Sulechów 2008, s. 244-250.

<sup>69</sup> A. Skibiński, *Ustrojowa pozycja urzędu wojewody w Polsce*, „Studia Lubuskie” Nr 3/2007, s. 100-102.

<sup>70</sup> Zasada ta była wyrażona i w przedwojennej ustawie o postępowaniu administracyjnym i ustawie z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego i następnie recypowana została do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Na ten temat zob. J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 34-36.

<sup>71</sup> Cz. Martysz, A. Matan, *Słowo wstępne. Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2005, s. 12.

jewodzie oznaczałoby, że mając uprawnienia reformacyjne wojewoda miałby wpływ na sposób wykonywania zadań administracyjnych gmin. Nie było zgody ani ekspertów, ani komisji parlamentarnych na to, aby dwuinstancyjność była pozorowana, tzn. aby zamykała się w samej gminie. Dla uniknięcia takich sytuacji wypracowano koncepcję kolegiów odwoławczych i zostały one ulokowane przy sejmikach<sup>72</sup>. Rola kolegiów w toku instancji była inna niż w okresie hierarchicznego systemu podporządkowania administracyjnego w latach 1950-1990. Kolegium charakteryzowało się tym, że nie reprezentowało żadnej woli politycznej. Nie było organem czy komórką jakiegokolwiek ciała publicznoprawnego, które w danych dziedzinach podległych orzecznictwu – realizowało własną politykę<sup>73</sup>.

Przywróciwszy samorząd terytorialny w 1990 r. ustawodawca postanowił oprzeć się, w zakresie kontroli instancyjnej zadań własnych samorządu, na wyspecjalizowanym organie, tj. kolegium odwoławczym przy sejmiku samorządowym<sup>74</sup>.

Kolegia odwoławcze przy sejmikach samorządowych były organem będącym nierępowanym z innego porządku prawnego polskim oryginalnym rozwiązaniem ustawodawczym<sup>75</sup>.

Ustawa o samorządzie terytorialnym, konstytuująca kolegia odwoławcze, nie określiła ich struktury; przepis artykułu 81 ust. 1-3 ustawy przekazywał do kompetencji sejmików wojewódzkich powołanie jak i skład personalny kolegiów. Sejmiki samorządowe upoważnione zostały także do określenia w regulaminie zasad i trybu działania kolegiów<sup>76</sup>. Oparcie działalności kolegiów na regulaminach sejmików samorządowych spowodowało, że kolegia miały różną strukturę wewnętrzną<sup>77</sup> zaś

<sup>72</sup> M. Kulesza, *Kolegia administracyjne*, „Wspólnota” 1991 (13.07), nr 28, s. 6 i nast.

<sup>73</sup> *Ibidem*, M. Kulesza, s. 7.

<sup>74</sup> J.P. Tarno, *Dwuinstancyjność w systemie organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*, Ogólnopolska Konferencja Naukowa Zielona Góra–Sulechów 2005, s. 27.

<sup>75</sup> A. Skibiński, *Samorządowe kolegia odwoławcze a konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego*, [w:] *Miejsce i rola RIO i SKO...*, *op. cit.*, s. 205.

<sup>76</sup> B. Dolnicki, *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w systemie samorządu terytorialnego*. *Wybrane zagadnienia*, „ST” z 1991 r., nr 11-12, s. 32, zob. również A. Grysiński, *Uwagi na tle funkcjonowania kolegiów odwoławczych*, „ST” 1992, nr 9, s. 38 i następne, zob. J. Borkowski, *Samorządowe Kolegium Odwoławcze – rozprawy pisemne. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej prof. Antoniego Agopszowicza*, Katowice 2000, s. 19.

<sup>77</sup> Cz. Martysz, A. Matan, *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*. *Słowo wstępne*, Zakamycze 2005, s. 11 i n., M. Grapich, *Analiza struktury organizacyjnej kolegiów odwoławczych*, „ST” 1993, nr 1-2, s. 80 i następne.

usytuowanie kolegiów w pozycji zależnej od sejmiku, samorządy gminne odbierały z dezaprobatą<sup>78</sup>.

Pomimo problemów organizacyjnych i trudności finansowych bilans pierwszego okresu działalności kolegiów odwoławczych przy sejmikach samorządowych należy ocenić bardzo wysoko<sup>79</sup>. Poziom orzecznictwa kolegiów wyróżniał je pozytywnie na tle innych organów<sup>80</sup>, ich działalność zaś zweryfikowało samo założenie oddzielenia administracji samorządowej i rządowej<sup>81</sup>. Pojawiające się trudności były przede wszystkim konsekwencją niedopracowania statusu prawnego kolegiów odwoławczych w Ustawie o samorządzie terytorialnym<sup>82</sup>.

Kolegia zaistniały w nowych warunkach społeczno-politycznych po 1990 roku i pomimo trudności organizacyjnych i finansowych sprawdziły się jako organy orzecznicze nowego typu<sup>83</sup> oraz wpłynęły korzystnie na proces kształtowania i ujednoczenia orzecznictwa w indywidualnych sprawach administracyjnych<sup>84</sup>.

W miarę jak postępował wzrost kompetencji i zadań samorządów terytorialnych, następowała ewolucja kompetencji kolegiów odwoławczych i w konsekwencji zmieniała się również pozycja prawna tego organu. Początkowo kolegium posiadało jedynie kompetencje do rozstrzygania w toku kontroli instancyjnej – spraw indywidualnych z zakresu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego – gmin. Powodowało to, że większość odwołań w sprawach indywidualnych, kierowana była do wojewody jako organu kontroli instancyjnej w zakresie zadań zleco-

<sup>78</sup> Kolegia odwoławcze utrzymywane były ze składek samorządów terytorialnych. Zob. R. Chalimoniuk, *Samorządowe Kolegia Odwoławcze*, Samorządowy poradnik budżetowy na 1995 r. (red. W. Miemiec i B. Cybulski), Warszawa 1995, s. 80.

<sup>79</sup> L. Borowicz, *SKO*, Biuletyn Informacyjny Lubelskiego Sejmiku Samorządowego, Lublin 1997, s. 51 (archiwum Lubelskiego Urzędu Marszałkowskiego).

<sup>80</sup> Zob. sprawozdanie KR SKO dotyczące działalności kolegium w latach 1990-1994.

<sup>81</sup> M. Kulesza, *Kolegia administracyjne*, „Wspólnota” 1991 (13 lipca), nr 28, s. 7-8. Zob. również J.P. Tarno, *Samorządowe kolegia odwoławcze jako szczególne organy administracji publicznej*, „ST” 1997, nr 1-2, s. 120, L. Klat-Wertelecka, *Problem samodzielności gminy a ochrona praw podmiotowych jednostki*, „ST” 1998, nr 10, s. 8.

<sup>82</sup> W okresie działalności kolegiów przy sejmikach powstały instytucje, które służyć miały między innymi ujednoczeniu orzecznictwa kolegiów, takie jak: Biuro Orzecznictwa Kolegiów Odwoławczych we Wrocławiu czy też synchronizacji działań kolegiów jak Krajowa Reprezentacja Kolegiów Odwoławczych z siedzibą w Krakowie.

<sup>83</sup> M. Kulesza, *Kolegia administracyjne*, „Wspólnota” 1991 (13 lipca), nr 28, s. 8, zob. również Cz. Martysz, *Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2000, s. 202.

<sup>84</sup> Cz. Martysz, A. Matan, *Słowo wstępne. Pozycja SKO w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2005, s. 12, zob. również J.P. Tarno, *Samorządowe Kolegium Odwoławcze*, „ST” 1996, nr 6, s. 33.

nych. Tym samym, w początkowym okresie funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych, wójt (burmistrz, prezydent miasta) traktowany był ustrojowo jako organ administracji rządowej, większość bowiem jego decyzji w sprawach indywidualnych poddana była kontroli instancyjnej wojewody, będącego przedstawicielem Rady Ministrów w terenie.

Postępująca zmiana podejścia ustawodawcy do samorządu terytorialnego skutkowałą wzrostem ilości zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, w których rozstrzygnięcia zapadały w drodze decyzji administracyjnej w sprawach indywidualnych i to w konsekwencji spowodowało, że organem właściwym do rozpoznawania odwołań od decyzji stało się samorządowe kolegium odwoławcze. Tym samym, poprzez taką zmianę zmieniała się także pozycja ustrojowa kolegiów<sup>85</sup>, które stały się właściwe do rozpoznawania odwołań we wszystkich sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej, należących do właściwości j.s.t., chyba że wyraźnie przepisy odrębne stanowiły inaczej.

Dostrzec można wyraźną korelację pomiędzy powierzeniem samorządowi terytorialnemu, stosownie do konstytucyjnej zasady decentralizacji zadań publicznych, istotnej części zadań publicznych, a powierzeniem kolegiom nowych kompetencji jako organowi niezależnemu ustrojowo, finansowo czy hierarchicznie od administracji rządowej w terenie czy też służby cywilnej. Tym samym, w miarę wzrostu samodzielności zadaniowej i decyzyjnej organów samorządu terytorialnego, wzrastała również liczba spraw rozstrzyganych w zakresie obowiązkowych zadań własnych, dla których organem właściwym do kontroli instancyjnej pozostawało samorządowe kolegium odwoławcze. Wreszcie też ustawodawca, doceniając zalety tego organu, wprowadził domniemanie na rzecz tego organu wykonywania kontroli instancyjnej we wszystkich sprawach z zakresu administracji publicznej, w sferze zarówno zadań własnych, jak i zleconych, a tym samym kolegium utraciło kompetencje orzecznicze jako organ wyższego stopnia jedynie wówczas, gdy przepis szczególnie tak wyraźnie stanowi. Z organu subsydiarnego względem wojewody w realizacji funkcji orzekania w ramach kontroli instancyjnej kolegium stało się podstawowym organem dla wykonywania tej kontroli. Zatem – tak jak umacniała się sfera zadań własnych samorządu, tak umacniała się pozycja kolegium, które to organy *de facto* afirmowały samorząd i jego samodzielność<sup>86</sup>.

Kolegia odwoławcze przy sejmikach odwoławczych powstały przy tworzeniu samorządu gminnego w 1990 r. jako instytucja chroniąca zasadę dwuinstancyjności

---

<sup>85</sup> Cz. Martysz, A. Matan, *Słowo wstępne. Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2005, s. 14.

<sup>86</sup> J. Glumińska, *Decyzję o zwrocie dotacji powinno rozpatrywać sko tylko jak ma to skutecznie zrobić*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 3, s. 24.

w postępowaniu administracyjnym. Taką samą rolę kolegia spełniają po drugiej reformie ustroju terenowej administracji w 1998 r.<sup>87</sup>

Brak więzi organizacyjnych między organami tworzącymi tok instancji spowodował, że w wykonywaniu przez kolegium kontroli instancyjnej instytucja ta pozostaje zawsze na straży obiektywizmu każdej rozpoznawanej sprawy i zabezpiecza samorząd terytorialny przed działaniem sprzecznym z prawem. W konsekwencji samorządowe kolegia odwoławcze stanowią obecnie kluczowy element konstrukcji kontroli instancyjnej w Polsce<sup>88</sup>.

Dzisiaj, po dwudziestu latach funkcjonowania tych organów kontroli instancyjnej, zasadne jest twierdzenie, że jest to nietypowy organ administracji publicznej, który równoważy działalność państwa i samorządów terytorialnych, chroniąc jednocześnie niezależność i samodzielność jednostek samorządu<sup>89</sup>.

Samorządowe kolegium odwoławcze w przeważającej opinii są postrzegane jako organ o wyspecjalizowanym charakterze, określane w literaturze jako samorządowy wymiar sprawiedliwości i odróżniający się w sposób oczywisty od pozostałej terenowej administracji publicznej, zwłaszcza administracji rządowej<sup>90</sup>. Organ ten jako nie dający się jednoznacznie zaszeregować do dotychczasowych klasyfikacji i wyłamujący się z tradycyjnego podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, będąc wytworem polskiej myśli prawniczej i praktyki administracyjnej<sup>91</sup>, jest z pewnością przykładem budowania nowej terenowej administracji publicznej o wyspecjalizowanym charakterze, na potrzeby społeczeństw lokalnych i regionalnych XXI wieku<sup>92</sup>.

---

<sup>87</sup> J. Borkowski, *SKO zapewnia przestrzeganie zasady dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym ogólnym oraz szczególnym (podatkowym), a jest to już zasada konstytucyjna*, „Casus” 2008, nr 50, s. 8.

<sup>88</sup> B. Adamiak, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 503, Prawo LXXXXVIII, Wrocław 1980, s. 143-144.

<sup>89</sup> A. Skibiński, *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle ukształtowanego nadzoru*, – 15-lecie funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych, Poznań 2007, s. 225-226.

<sup>90</sup> Z. Piasecki, *Władza w samorządzie terytorialnym III RP*, Zielona Góra 2002, *passim*.

<sup>91</sup> A. Skibiński, *Samorządowe kolegia odwoławcze a konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego*, [w:] *Miejsce i rola RIO i SKO...*, *op. cit.*, *passim*.

<sup>92</sup> A. Skibiński, *RIO i SKO typowy organ administracji publicznej czy terenowa wyspecjalizowana administracja publiczna*, *Studia Lubuskie IV/2008*, *passim*.



## Shaping the scope of competence of self-government boards of appeal in 1990-2010

### S u m m a r y

The article presents the origins of boards of appeal, which emerged at the time of political transformation and reactivation of territorial self-government in Poland in 1990, discusses systemic position of boards of appeal relative to regional councils and the premises for their functioning. It also presents the position and shaping of the scope of competences of self-government board of appeal after the statute in 1994 was passed till the present day. It also discusses the role and significance of the boards in self-government administrative procedure as specialist and thus untypical territorial bodies of public administration, which counterbalance the activity of the state and territorial self-government, protecting independence and autonomy of self-government. The body can not be unambiguously related to the existing classification as a product of Polish scientific thought known as self-governmental system of justice, while it is an instance of forming new, contemporary public administration.

## Die Gestaltung des Zuständigkeitsbereichs der Berufungskollegien der Selbstverwaltung in den Jahren 1990-2010

### Z u s a m m e n f a s s u n g

In dem Aufsatz wurde die Genese der Berufungskollegien in Verbindung mit der Systemtransformation und der Reaktivierung der territorialen Selbstverwaltung in 1990 in Polen geschildert. Besprochen wurden auch die Grundsätze ihrer Tätigkeit und ihre strukturelle Position bei den kommunalen gesetzgeberischen Organen der Woiwodschaft. Dargestellt wurde ebenfalls die Gestaltung des Zuständigkeitsbereichs der Berufungskollegien der Selbstverwaltung nach der Beschließung des einschlägigen Gesetzes in 1994 bis heute. Im Abschlussteil wurden die Rolle und die Bedeutung der Berufungskollegien in dem Verwaltungsverfahren der Selbstverwaltung besprochen. Als spezialisierte und zugleich nicht typische kommunale Organe der öffentlichen Verwaltung schaffen sie Gleichgewicht zwischen der Tä-



tigkeit des Staates und der kommunalen Selbstverwaltung und schützen zugleich die Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Selbstverwaltung. Es ist nicht möglich, dieses Organ den aktuellen Klassifizierungen eindeutig zuzuordnen. Es verkörpert den polnischen wissenschaftlichen Gedanken und als Selbstverwaltungsjustiz bezeichnet, ist es ein Beispiel für den Aufbau neuer zeitgenössischer öffentlicher Verwaltung.

