

ANDRZEJ SKIBIŃSKI

Radca prawny, Zielona Góra

Samorządowa kontrola instancyjna w III Rzeczypospolitej. Refleksje ogólne i wnioski *de lege ferenda*

Przekształcenia ustrojowe dokonane w Polsce pod koniec ubiegłego wieku zapoczątkowały etap likwidacji terenowych organów administracji państwowej oraz restytucji samorządu terytorialnego jako tej podstawowej jednostki, wokół której ma toczyć się publiczne życie w każdej sferze społecznej. W działaniach dokonujących reformę ustrojową przeważało odwołanie się do dorobku myśli naukowej i praktyki II Rzeczypospolitej¹. Z uwagi na zakorzenioną w latach 1950-1989

¹ Zob.: J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 16 oraz T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 140-141. T. Bigo i J. Panejko, różniący się poglądami na istotę prawną samorządu terytorialnego, wywarli na doktrynę polską w tej dziedzinie największy wpływ. J. Panejko był zdania, że samorząd terytorialny jest opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielnie w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego. Natomiast T. Bigo traktował samorząd terytorialny jako korporację (związek publicznoprawny) wyposażony przez prawo w osobowość prawną i uważał, że nie państwo jest podmiotem praw i obowiązków tworzących zakres działania gminy. Gdy gmina wykonuje te prawa, nie jest organem państwa, a wykonuje prawa własne. Państwowa teoria samorządu terytorialnego J. Panejki nie znalazła współcześnie uznania, zaś koncepcja upodmiotowionego samo-

„wszechobecność” Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej prawie we wszystkich sferach życia społeczno-politycznego postulowano aby powstający samorząd terytorialny (gminny) „ustrojowo wyodrębnić”. Przeświadczenie o dokonaniu przeobrażeń państwa oparte było nie tylko na naszych historycznych doświadczeniach, ale wynikało także z badań naukowych, prowadzonych w polskich ośrodkach naukowych². Oczekiwania społeczne w tym zakresie były tak silne, że zrodziła się koncepcja samorządowej gminy, nie tylko jako niezależnej od administracji rządowej, ale również samodzielnej, samorządnej i przede wszystkim wyposażonej w osobowość prawną. Było to całkowite zerwanie z dotychczasowymi uregulowaniami prawnymi w tym zakresie³, a takie rozwiązanie odbiegało również od spisanych w tym zakresie w EKSL doświadczeń państw zachodnioeuropejskich⁴, w których pominięto w ogóle kwestię osobowości prawnej jednostek samorządowych.

Funkcjonujące w okresie PRL rady narodowe, jako instytucja hołdująca zasadzie centralistycznego podporządkowania, były w warunkach nadchodzącej „wiosny ludów” Europy Środkowo-Wschodniej – przełomu lat 80. i 90. ubiegłego wieku – nie do przyjęcia. Dlatego też w całości odrzucono koncepcję przekształcenia rad narodowych w samorząd terytorialny⁵. Koncepcję decentralizacji dotychczasowego „ludowego” państwa widziano wówczas jedynie jako przekazanie zadań i odpowiedzialności za ich wykonanie. W rzeczywistości natomiast było to coś o wiele większego, chodziło bowiem o upodmiotowienie prawne, finansowe i zadaniowe wspólnot lokalnych, a tym samym zapoczątkowanie budowy pionu administracji zdecentralizowanej⁶.

rządu terytorialnego T. Bigo zyskała prymat i legła u podstaw konstytucyjnych i ustawowych III Rzeczypospolitej po 1990 r. w Polsce. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 7.

² J. Regulski, *Droga do samorządu od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1989)*, J. Regulski, M. Kulesza (red.), Warszawa 2009, s. 131.

³ Zob. art. 1 Ustawy z 31.01.1989 o zmianie ustawy kodeks cywilny (Dz. U. z 1989 r. Nr 3, poz. 11), zob. również art. 17 Ustawy z 17.05.1990 o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organami gmin, a organami administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198) oraz art. 1 Ustawy z 28.07.1990 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny (Dz. U. z 1990 r. Nr 55, poz. 321).

⁴ Zob. Europejską Kartę Samorządu Lokalnego, sporządzoną w Strasburgu dnia 15.10.1985 r. (Dz. U. z 25.11.1994 r. Nr 124, poz. 607).

⁵ M. Kulesza, *Polskie doświadczenia w zarządzaniu reformą decentralizacyjną*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 9, *passim*.

⁶ M. Kulesza, *Wielka karta małej społeczności*, Wspólnota z 17.03.1990, nr 1; *Budowanie samorządu*, Municipium S.A., Warszawa 2008, s. 15-16.

Samorząd terytorialny w 1990 r. utworzony został tylko na jednym szczeblu – gminy. Gmina, jako związek jej mieszkańców, miała prawo i obowiązek wykonywać funkcje władzy publicznej w ich imieniu i na ich odpowiedzialność. Od tego, jak władza ta będzie wykonywana, uzależniona była jakość funkcjonowania państwa⁷.

Ustawodawca, potwierdzając samodzielność gminy, zamierzał utworzyć organ chroniący samorząd terytorialny przed działaniami niezgodnymi z prawem, w zakresie wydawanych przez organy wykonawcze gmin indywidualnych decyzji administracyjnych⁸. W tę koncepcję budowy organu, będącego pewnego rodzaju „parasolem ochronnym” tworzonego samorządu gminnego, doskonale się wpisywały dokonujące się zmiany ustrojowe, instytucjonalne oraz polityczne w Polsce w latach 1989-1990.

Z uwagi na cechy restytuowanego na początku 1990 r. samorządu gminnego, ustawodawca zdecydował się na powołanie kolegium odwoławczego – niezależnego organu kontroli instancyjnej, wyposażonego w fachowy skład osobowy, niezależnego w orzekaniu, działającego kolegalnie i posiadającego cechy organu o charakterze przed-sądowym⁹. Pierwotną intencją ustawodawcy było uczynienie z kolegium tylko organu odwoławczego od decyzji organów gmin, w zakresie zadań własnych¹⁰, przekazanych na zasadzie decentralizacji nowopowstałemu samorządowi terytorialnemu. W tym modelu ustrojowym, wobec braku innej możliwości, ustawodawca zdecydował się przyporządkować kolegium do struktury reprezentacji gmin na obszarze województwa (według ówczesnego podziału administra-

⁷ J. Reguński, *Samorządna Polska. Szklane domy*, Warszawa 2005, s. 113.

⁸ Senat w pierwszej wersji projektu ustawy o samorządzie terytorialnym przyjął model tzw. kontroli poziomej. Jej zwolennikom chodziło o pełne potwierdzenie samodzielności gminy. Twierdzono, że „żadna struktura ponadgminna, bez względu na jej rządowy czy samorządowy charakter, nie będzie posiadała takiego zasobu informacji na temat potrzeb lokalnego środowiska, jak organ tej właśnie gminy, zgodność decyzji z prawem byłaby kontrolowana przez NSA”. Sejm jednak powołał odrębny organ w strukturze samorządu terytorialnego – kolegium odwoławcze. Instytucja ta była pełnym *novum* w polskim systemie prawnym i brak jest jakichkolwiek odpowiedników we wcześniejszych uregulowaniach dotyczących samorządu terytorialnego. Wprowadzenie kolegiów odwoławczych jako organów odwoławczych w zakresie zadań własnych gminy było w zasadzie swoistym kompromisem i stanowiło raczej próbę rozwiązania tego problemu, aniżeli jakąś całościową, przemyślaną do końca koncepcję. Zob.: J. Borkowski, *Samorządowe Kolegium Odwoławcze*, [w:] R. Mikosz (red.), *Rozprawy pisemne, Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej profesora Antoniego Agopszowicza*, Katowice 2000, s. 24-25, zob. również: J. Stępień, *Samorząd a państwo*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2, s. 91-92.

⁹ J. Borkowski, *Samorządowe Kolegia...*, *op. cit.*, s. 32.

¹⁰ Nawiązując do uregulowań z okresu II Rzeczypospolitej zakres działania gminy podzielony został na zadania własne i zadania zlecone.

cyjnego w 49 województwach¹¹) – do sejmiku samorządowego¹². Rozwiązanie to spowodowało, że kolegium traktowano jako jednostkę organizacyjną sejmiku.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie terytorialnym*¹³ zawierała tylko trzy przepisy dotyczące kolegium. O dalszym rozwoju samorządowych kolegiów odwoławczych (dalej także sko) przesądziła w zasadzie rosnąca samodzielność samorządu, przejawiająca się w przekazywaniu temu ostatniemu coraz większej liczby zadań rozstrzyganych przez organy jst w drodze administracyjnych aktów indywidualnych. Ustawodawca miał więc okazję zweryfikować w praktyce działania kolegium, w szczególności pod kątem radzenia sobie przez ten organ ze zwiększonym napływem spraw. W okresie tym wzrastał prestiż tego organu w opinii obywateli, natomiast sam samorząd terytorialny w pierwszym czterolecu działalności kolegiów (1990-1994) dążył wprost do ich likwidacji, odmawiając niejednokrotnie wpłacania środków na funkcjonowanie tego organu¹⁴. Kiedy jednak przedstawiono koncepcję powrotu kontroli instancyjnej do kompetencji wojewody, samorząd terytorialny wołał „wszem i wobec”, iż oto dochodzi do zamachu na konstytucyjną zasadę decentralizacji państwa i jego samodzielność orzecniczą oraz – przede wszystkim – na niezależność od administracji rządowej. Tym, co ocaliło kolegia, był fakt dostrzeżenia przez parlament oraz administrację rządową ich zalet – niezależności w orzekaniu, kolegialności, fachowości, szybkości postępowania oraz odformalizowania postępowania przed tym organem przy zapewnieniu stronom pełnych gwarancji procesowych i środków odwoławczych.

Dodatkowo „presja” na przekazywanie samorządowi terytorialnemu coraz większej liczby niewygodnych zadań z zakresu administracji rządowej, jako zadań własnych samorządu, skutkowałą koniecznością dalszego funkcjonowania kolegium, nawet wbrew woli części środowisk samorządowych, jako organu wyższego stopnia względem jednostek samorządu terytorialnego. Jego pozycja ustrojowa oraz zasady funkcjonowania zostały od 12 października 1994 r. uregulowane ustawowo w jednym akcie prawnym¹⁵, a finansowanie jego działalności od tego momentu zapewniał budżet państwa.

¹¹ Podział terytorialny Polski na 49 województw istniał w Polsce od 1975 r. aż do końca 1998 r.

¹² J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002, s. 295.

¹³ Zob. Ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie terytorialnym* (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 ze zm.).

¹⁴ Zob. pismo Przewodniczącej KRSKO do pełnomocnika ds. reformy administracji publicznej z dnia 01.07.1993 r. (archiwum KRSKO Kraków), dotyczące kwestii dofinansowania kolegiów i powiązania ich działalności z budżetem państwa.

¹⁵ Zob. Ustawę z dnia 12 października 1994 r. o *samorządowych kolegiach odwoławczych* (Dz. U. z 1994 r. Nr 122, poz. 593).

Ustawa o sko z 1994 r. nie odeszła od koncepcji struktury tego organu nieposiadającego nad sobą organu wyższego stopnia jako organu niezależnego orzeczniczego, sprawnego merytorycznie i działającego kolegialnie¹⁶. Wobec takiego ukształtowania pozycji kolegiów, ustawodawca niejako w odpowiedzi na swoiste wyzwanie, jakim było ustanowienie tego typu organu, powołanego wyłącznie do orzekania i którego faktyczna „władza” nad samorządem sprowadzała się do tego, że jest on organem wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. – zdecydował się na poddanie orzecznictwa kolegium kontroli sądu administracyjnego.

Równocześnie ustawodawca – w dwa tygodnie po przyjęciu ustawy – powierzył kolegiom rozpoznawanie sporów z tytułu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste oraz rozpoznawanie innych spraw nie będących sprawami administracyjnymi.

Okres od roku 1994 do stycznia 1999 był przede wszystkim okresem zdobywania przez kolegia „zaufania” u ustawodawcy, który przekazywał temu organowi kompetencje do rozpoznawania odwołań, w coraz większej liczbie spraw¹⁷. Było to naturalną konsekwencją przekazywania samorządowi terytorialnemu coraz więcej zadań. Tym samym kolegium stało się dla ustawodawcy wygodnym, apolitycznym i zawodowym organem orzeczniczym, któremu bez względu na animozje polityczne można było powierzać coraz to nowe zadania, bez obawy o nierzetelność czy jakość wydawanych przez niego rozstrzygnięć¹⁸. Już na tym etapie przedstawiciele doktryny mówili o kolegium jako o organie nietypowym, przede wszystkim z uwagi na jego cechy, działającego (*in pleno*) poprzez swoje składki orzekające¹⁹ organu administracyjnego, który nie został powołany do świadczenia usług czy administrowania, a jedynie do wykonywania kontroli instancyjnej. Podkreślano ponadto, wskazując na mieszany tryb weryfikacji rozstrzygnięć w sprawach cywilnych, charakter kolegium jako organu *quasi* sądowego²⁰. Autor uważa jednakże, że wówczas nie był to organ *quasi* sądowy, bo oznaczałoby to istnienie sądów mniejszej czy większej ważności, lecz że był to organ o charakterze sądowym (organ przed-sądowy).

¹⁶ Zob. na ten temat A. Skibiński, *RIO i SKO – wyspecjalizowana terenowa administracja publiczna*, „Studia Lubuskie” 2008, t. 4, s. 157.

¹⁷ Zob. sprawozdanie z działalności SKO w Zielonej Górze za lata 1994-1999 (archiwum SKO w Zielonej Górze).

¹⁸ A. Skibiński, *Samorządowe Kolegium Odwoławcze, a konstytucyjna zasada dwuinstancyjności. Miejsce i rola rio i sko w systemie samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2005, s. 204-205.

¹⁹ J.P. Tarno, *Samorządowe kolegia odwoławcze – Zasady Reprezentacji*, Studia Prawno-Ekonomiczne, t. LXVI, 2002, s. 15-16.

²⁰ J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce...*, op. cit., s. 295.

Równocześnie cały czas toczyła się dyskusja nad pozycją ustrojową kolegiów i ich szczególnym charakterem. Mówiono o ich wyjątkowości ze względu na prawo występowania z pytaniami prawnymi do NSA czy też ze względu na wyposażenie go w instrument prawny o charakterze kontrolno-nadzorczym w postaci postanowień sygnalizacyjnych prezesa kolegium²¹.

Z dniem 1 stycznia 1999 r. stało się jednak coś znacznie ważniejszego – dokonano, niedostrzeżonej wówczas, ale niezwykle istotnej zmiany ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych. W jej efekcie powierzono kolegiom funkcje organu wyższego stopnia, w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej – we wszystkich indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowiły inaczej. Od tej pory zatem, na rzecz kolegium można było domniemywać właściwość w każdej sprawie, chyba że przepis szczególny wyraźnie wskazywał inny organ kontroli instancyjnej²².

Kolejna zmiana zakresu właściwości kolegiów wiązała się z przyjęciem reformy sądownictwa administracyjnego w 2004 r. i poszukiwaniem modelu jego wykonywania. W tym okresie, pomimo głosów przedstawicieli doktryny i sądownictwa, o dopełniającej się wzajemnie kontroli administracyjnej i sądowej²³, na forum politycznym forsowany był pogląd powierzenia tej kontroli wyłącznie sądom administracyjnym i odejścia od kontroli instancyjnej nad decyzjami niezależnego przecież samorządu²⁴.

Samorządowcy, a przede wszystkim przedstawiciele sądownictwa administracyjnego, z różnych powodów zdawali sobie jednak sprawę, że likwidacja kolegium będzie miała określone następstwa. Spór sądowy dla przeciętnego obywatela postrzegany był (i jest nadal) jako zbyt kosztowny, ponadto jest przede wszystkim proceduralnie niezrozumiały. W kręgach samorządowców wyrażany był pogląd, że dla przysłowiowego „świętego spokoju” większość z grona społeczności lokalnych z tego prawa nie skorzysta. Przedstawiciele doktryny²⁵ natomiast wskazywali na

²¹ *Ibidem*, s. 278.

²² A. Skibiński, *Model kontroli instancyjnej w sprawach należących do właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Casus” 2008, nr 47, s. 58-60.

²³ Zob. na ten temat: M. Sieniuc, *Komplementarność instancyjnej i sądowej kontroli aktów organów administracji publicznej*, maszynopis powielony, Łódź 2006, s. 114.

²⁴ D. Kijowski, J. Płoskonka, S. Prutis, S. Srocki, M. Stec, *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego. Raport programu reformy administracji publicznej*, Warszawa 1999, s. 8 i n.

²⁵ B. Adamiak, *Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego*, [w:] Cz. Martysz, A. Matan (red.), *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2005, s. 19.

zalety kontroli instancyjnej, jej szybkość, efektywność, fachowość, odformalizowanie przy zachowaniu praw i zasad procesowych dla stron, a nade wszystko wskazywali, że kolegium nie jest jedynym organem kontroli instancyjnej. Skoro wszystkie sprawy ma przejąć niezawisły sąd, to również wojewoda nie powinien posiadać kompetencji w zakresie kontroli instancyjnej.

Ostatecznie jednak, przede wszystkim z uwagi na zapisy konstytucyjne o zasadzie dwuinstancyjności postępowania²⁶ i wielości organów kontroli instancyjnej, pozostawiono kolegium w modelu 2+2, czyli dwie instancje administracyjne i dwie instancje sądowe. Pozaprawny aspekt takiego kształtu tej kontroli wynikał, zdaniem autora, również z istnienia dwuinstancyjnej struktury administracji skarbowej i finansowej oraz celnej, podległej Ministrowi Finansów²⁷. Kolegium, przy okazji reformy sądownictwa administracyjnego, odebrano co prawda kompetencje kierowania pytań prawnych, od których zależy rozstrzygnięcie sprawy do WSA, jednocześnie jednak przywrócono mu w pełni kompetencje niezależnego organu uprawnionego do wydawania decyzji reformatoryjnych²⁸.

Na początku XXI w., to znaczy po roku 2004, powrócono do dyskusji nad pozycją ustrojową kolegium, a dyskusja ta stała się na tyle interesująca, że w tym samym czasie, w przededniu akcesji do UE przedstawiciele doktryny²⁹ zwrócili uwagę na konieczność poszukiwania nowego typu organów administracyjnych, łączących w sobie cechy organu administracji, organu sądowego i organu samorządowego, równocześnie efektywnego, sprawnego i niezależnego orzecznictwo, a nade wszystko gwarantującego stronom poszanowanie ich praw, szybkie i skuteczne rozpoznanie sprawy³⁰. Kolegia wpasowały się wówczas w forsowane przez Komisję Europejską i Parlament Europejski cechy takich organów³¹ oraz że takie właśnie organy mogą przyjąć na siebie, na tej samej zasadzie co sprawy cywilne, również orzekanie w szeregu innych sprawach i to niekoniecznie administracyjnych³². Po raz kolejny „zrehabilitowano” kontrolę instancyjną, wskazując na jej

²⁶ Zob. art. 78 Konstytucji z 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

²⁷ A. Skibiński, *Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako szczególny organ administracji publicznej, maszynopis*, Łódź 2007, s. 212 i n.

²⁸ J.P. Tarno [w:], W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 193.

²⁹ R. Raguszewski, *Nowy model sądownictwa administracyjnego*, „Casus” 2006, nr 25, s. 47-55.

³⁰ A. Skibiński, *Pozycja ustrojowa, charakter kompetencji oraz właściwość sko*, Zielona Góra 2010, s. 314 i n.

³¹ Zob. rekomendację Komitetu Rady Europy nr R/2001/9 z dnia 5 września 2001 r. o alternatywnych środkach rozstrzygania sporów sądowych między organami administracji a osobami (stronami).

³² A. Skibiński, *Samorządowe Kolegium Odwoławcze...*, op. cit. s. 213 i n.

zalety jako filtra chroniącego powszechny wymiar sprawiedliwości i sądownictwo administracyjne przed zatorami związanymi z masowym kierowaniem do nich skarg, odwołań, petycji, zażaleń i innego typu rekursów od obywateli³³.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze – *qvo vadis*?

Samorządowe kolegium odwoławcze to bezspornie organ administracji publicznej o wyspecjalizowanym i hybrydowym charakterze³⁴, łączącym w sobie cechy organu administracji rządowej z właściwościami organów samorządu terytorialnego, przy zachowaniu sposobu funkcjonowania charakterystycznego dla sądów³⁵.

Samorządowe kolegium odwoławcze, jako organ nie dający się jednoznacznie sklasyfikować, ustrojowo jest organem nowego typu – stanowi dopełnienie systemu samorządu terytorialnego w Polsce, utworzonego w oparciu o konstytucyjną zasadę pomocniczości³⁶. Zasada pomocniczości zakłada takie rozłożenie zadań publicznych, zgodnie z którym państwo jako całość wykonuje tylko te zadania, które nie mogą być zrealizowane przez samych obywateli lub przez ich wspólnoty czy organizacje. Tym samym, również kolejne szczeble samorządu terytorialnego nie są wyposażone ani w uprawnienia nadrzędne, ani nadzorcze wobec podstawowego szczebla samorządu – gminy. W takiej strukturze, gdzie samorząd tworzy (niezależny od pionu administracji centralnej i terenowej administracji rządowej) układ administracji zdecentralizowanej, istnieć musi organ dopełniający tę strukturę, ale nie w znaczeniu ustrojowym czy w sensie zwierzchnictwa organizacyjnego, kompetencyjnego, lecz jedynie w znaczeniu instancyjnym, pozostający formalnie poza strukturą samorządu³⁷.

Stosowany przez kolegium administracyjny model stosowania prawa, nie tylko różni się od modelu sądowej kontroli aktów administracyjnych, ale zapewnia

³³ Zob. również: W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Niezależny organ kontroli w postępowaniu administracyjnym – raport badawczy*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 11, s. 31 i n.

³⁴ 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*, „Casus” 2009, nr 50, s. 239; A. Skibiński, *Regionalne Izby Obrachunkowe i samorządowe kolegia odwoławcze – wyspecjalizowana wojewódzka administracja publiczna*, „Studia Lubuskie” 2008, t. 4, s. 174-175.

³⁵ A. Skibiński, *Regionalne Izby Obrachunkowe i samorządowe kolegia odwoławcze...*, *op. cit.*, s. 174-175.

³⁶ J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce...*, *op. cit.*, s. 295.

³⁷ J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce...*, *op. cit.*, s. 286; zob. również: W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 37.

skuteczniejszą ochronę interesów strony, a oddziaływanie takiego rozstrzygnięcia jest daleko szersze³⁸. Kolegia to organy nowego typu, odpowiadające standardom europejskim i różniące się od innych funkcjonujących w strukturze administracji publicznej w Polsce³⁹, a przesądza o tym między innymi fachowość, obiektywizm, zapewnienie stronom prawa do całościowego powtórnego rozpoznania sprawy przez niezależny organ orzeczniczy oraz poddanie rozstrzygnięć kolegium wyłącznie nadzorowi sądu administracyjnego⁴⁰.

Poszukiwanie koncepcji nowych organów administracji jest wynikiem nie tylko rosnących oczekiwań społecznych, ale również wynika z chęci i woli, by były to świadczenia o określonej jakości i standardzie⁴¹. Sprostanie tym oczekiwaniom wymaga istnienia właśnie takich organów, jak samorządowe kolegia odwoławcze, które oprócz atrybutu niezależności cechuje również przymiot wysokiej jakości ich orzecznictwa⁴². 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 sprawie⁴³.

Kolegia spełniają priorytetową rolę w zapewnieniu realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania w samorządowym toku instancji⁴⁴. Kolegia 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 nadzorując poszanowanie norm procesowych i norm prawa

³⁸ K. Sieniawska, *Stosowanie prawa administracyjnego przez samorządowe kolegia odwoławcze*, Casus 2000, nr 17, s. 13.

³⁹ Cz. Martysz, A. Matan, *Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako niezależny organ kontroli instancyjnej*, „Casus” 2006, nr 40, s. 31.

⁴⁰ Cz. Martysz, *Samorządowe Kolegia Odwoławcze w systemie ochrony praw obywateli w Polsce*, [w:] A. Bisztyga (red.), „Humanistyczne Zeszyty Naukowe” 1996, s. 52.

⁴¹ J. Borkowski, B. Adamiak, *Prawne instytucje ochrony sądowej samodzielności gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1-2, s. 44.

⁴² J. Borkowski, *Samorządowe Kolegia...*, *op. cit.*, *passim*.

⁴³ B. Adamiak, *Tok instancji przed organami samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 9, s. 9.

⁴⁴ J.P. Tamo, *Miejsce i rola SKO w systemie organów samorządu terytorialnego. Samorząd Terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002, s. 294; A. Skibiński, *Samorządowe kolegia...*, *op. cit.*, s. 206-207.

materialnego oraz zasad ogólnych procedury administracyjnej i podatkowej⁴⁵. Możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego 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 się nie do sądu, ale do organu administracji wyższego stopnia⁴⁶. Zasada ta nie będzie nigdy zrealizowana, gdy strona będzie miała wyłącznie możliwość odwołania się do sądu⁴⁷.

Inni przedstawiciele doktryny wskazują, iż kontrola instancyjna powinna odbywać się w samej gminie i ewentualnie dopiero w następstwie wniosku strony sprawa winna być rozpatrzona przez niezależny sąd administracyjny⁴⁸. Ich zdaniem samorządowe kolegia odwoławcze utraciły rację bytu z chwilą, gdy przestały być częścią struktury samorządowej i przeszły „pod skrzydła budżetu państwa”⁴⁹. Reprezentujący takie poglądy przedstawiciele doktryny⁵⁰ wskazywali, iż system kolegiów jest niewydolny, a optymalnym modelem w Polsce byłby taki, w którym po decyzji organu I instancji następują dwie instancje sądowe, a wniosek o ewentualną zmianę decyzji powinien być rozpoznawany jedynie przez organ I instancji⁵¹. Koncepcje te stoją w sprzeczności z konstytucyjną zasadą prawa strony do odwołania w administracyjnym toku instancji, a sądownictwo administracyjne w obecnym stanie prawnym przecież ogranicza się jedynie do zbadania i rozpatrzenia sprawy na podstawie tylko i wyłącznie kryterium legalności⁵².

⁴⁵ R. Sawuła, *Samorządowe kolegia odwoławcze, a samodzielność orzekania przez organy samorządu terytorialnego*, „Casus” 1999, nr 13, s. 16.

⁴⁶ M. Sieniuc, *Komplementarność instancyjnej i sądowej kontroli aktów organów administracji publicznej*, maszynopis, Łódź 2006, s. 45 i następne.

⁴⁷ Zob. na ten temat: R. Hauser, *Sprawdzona koncepcja*, „Rzeczpospolita” 2000 (z 2 października), s. 7; R. Hauser, *Sądy nie są nieomyłne*, „Gazeta Prawna” 2003 (z dnia 21-23 listopada), nr 227, s. 9; M. Sieniuc, *Komplementarność instancyjnej...*, *op. cit.*, s. 46 i n.

⁴⁸ J. Stępień, [w:] *O lepszą jakość kadr w administracji samorządu terytorialnego*, Warszawa 2004, s. 100-102. Zob. również „Casus” 2007, nr 43, s. 3 i nast.

⁴⁹ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2005, s. 122-123 i n.

⁵⁰ D. Kijowski, J. Płoskonka, S. Prutis, S. Srocki, M. Stec, *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 1999, s. 6 i n.

⁵¹ „Prawo to nie same przepisy, ale coś co potrafimy wydobyć z całego systemu i wydać właściwe rozstrzygnięcie” – rozmowa z Jerzym Stępnem, nowo wybranym Prezesem Trybunału Konstytucyjnego, „Casus” 2007, nr 43, s. 3-6.

⁵² W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 180-181.

Reprezentowany jest także trzeci nurt poglądów wskazujący na konieczność zreformowania obecnej pozycji ustrojowej kolegium. Koncepcja ta dotyczy utworzenia na bazie kolegiów niezależnego organu orzeczniczego o charakterze administracyjnym, stanowiącego pewien rodzaj filtra chroniącego sądownictwo przed nawalem spraw kierowanych do sądów, jak również 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 innych⁵³.

Z nurtu proponującego zreformowanie kolegium wywodzi się koncepcja wpisania sko do Konstytucji jako uniwersalnego organu odwoławczego, stanowiącego urzeczywistnienie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego⁵⁴. Koncepcja ta na dzisiaj jest nie do końca trafna. Na chwilę obecną kolegia nie są jeszcze przygotowane do pełnienia roli tego uniwersalnego organu kontroli instancyjnej we wszystkich sprawach samorządowych⁵⁵. Zdaniem autora próba wpisania „na siłę” kolegiów do Konstytucji, może wśród samorządowców, a głównie polityków, zrodzić przekonanie, że nie chodzi tutaj wcale o interes obywateli, członków społeczności samorządowych, ale o ochronę samej instytucji kolegiów przed ewentualnymi zakusami związanymi z ich likwidacją. Organy kontroli instancyjnej stanowią przecież przedmiot teoretycznych dyskusji i praktycznych rozważań, i na dziś nie została wypracowana jednoznaczna koncepcja wskazująca jakie organy, czy też organ, mają tę kontrolę wykonywać⁵⁶.

Należy zwrócić uwagę na pojawiające się pomysły, postulujące niejako „wydrążenie konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego” na rzecz poddania indywidualnych decyzji, wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, kontroli sądowej⁵⁷. Pomimo względnej stabilizacji pozycji ustrojowej kolegium⁵⁸, jako niezależnego organu kontroli instancyjnej

⁵³ K. Sieniawska, *W 10 rocznicę uchwalenia ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, kontrowersyjny projekt jej nowelizacji w Sejmie*, „Casus” 2004, nr 33, s. 3.

⁵⁴ K. Sieniawska – Przewodnicząca krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, P. Czerny, *Propozycja zmian w Konstytucji RP związanych ze statusem instancji odwoławczej w administracji*, maszynopis powielony, s. 1-4.

⁵⁵ J. Glumińska, *Decyzję o zwrocie dotacji powinno rozpatrywać sko tylko jak ma to skutecznie zrobić*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 3, s. 24.

⁵⁶ A. Skibiński, *Pozycja ustrojowa, charakter kompetencji...*, op. cit., s. 34, 40-41 i n.

⁵⁷ Zob. *Projekt likwidacji samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Rzeczpospolita” 16.03.2007, nr 4. C2, s. 5.

⁵⁸ M. Kulesza, *Rola kolegiów po reformie sądownictwa administracyjnego*, „Rejent” 2002, nr 1, s. 23.

w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej, rozstrzyganych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, przedstawiciele jednego z klubów parlamentarnych Sejmu RP w 2007 r. zakładali znaczące zmiany w funkcjonowaniu organów kontroli instancyjnej. Pierwszym etapem tych zmian miała być likwidacja samorządowych kolegiów odwoławczych, jako „niepotrzebnych elementów w systemie organów administracji”⁵⁹. Oznaczałoby to *de facto* koniec zasady dwuinstancyjności, natomiast decyzje poddane byłyby badaniu wojewodów jedynie pod względem zgodności z prawem. W tak ukształtowanym modelu kontroli instancyjnej organ odwoławczy wkraczałby w kompetencje zastrzeżone dla sądów administracyjnych. Równocześnie powstałyby trzy instancje kasacyjne (wojewoda, WSA i NSA)⁶⁰.

W doktrynie od dłuższego czasu postulowane jest wzmocnienie kontroli merytorycznej decyzji realizowanych w administracyjnym toku instancji⁶¹. Mając powyższe na uwadze, projekt klubu poselskiego, o którym mowa wyżej, stał w sprzeczności z tymi dążeniami. Problemy dotyczyć mogły również zgodności samego projektu z Konstytucją⁶². Wydaje się, że to właśnie brak podporządkowania wojewodzie, jako politycznemu przeciw przedstawicielowi rządu w województwie (regionie), i obecna pozycja orzecznicza kolegium, jako niepolitycznego, niezależnego organu orzeczniczego, gwarantuje każdemu niezadowolonemu człon-

⁵⁹ J.Nyc, *Łatwiej zlikwidować niż poprawić- PiS chce likwidacji kolegiów odwoławczych*, „Wspólnota” 2007, nr 5-6, s. 18. Wojewodowie zgodnie z tą propozycją mieli 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 faktycznej 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 przejęłaby niemalże w całości administracja rządowa na szczeblu terenowym, w postaci wojewodów i upoważnionych przez nich urzędników wojewody.

⁶⁰ J. Nyc, *Skok na sko*, „Wspólnota” 2007 (z 26 maja), s. 38-39.

⁶¹ J.P. Tarno, *Dwuinstancyjność w systemie organów samorządu terytorialnego, Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*, Ogólnopolska Konferencja Naukowa, Zielona Góra 2005, s. 19.

⁶² Zob. wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 sygn. k 3/99, w którym Trybunał wskazał, że Konstytucja RP realizuje zasadę rozdziału administracji rządowej i samorządowej. Wobec tego organem odwoławczym od aktów wydanych w sprawach indywidualnych z zakresu zadań własnych przez organy jednostek samorządu terytorialnego nie może być organ administracji rządowej. Z drugiej strony, TK wskazał, że na obiektywizm i rzetelność w rozpatrywaniu odwołań wymaga aby organ odwoławczy był niezależny od organu I instancji.

kowi społeczności lokalnych i regionalnych prawo i gwarancję szybkiej, dokonanej przez sko kontroli decyzji organu I instancji i to już na etapie przed-sądowym.

Likwidacja kolegiów byłaby niezrozumiała o tyle, że powołane są dla prawidłowej realizacji konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, wyrażonej w art. 87 Konstytucji RP, względem niezależnego samorządu terytorialnego⁶³.

Oczywistym 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 jest niezależnym organem kontroli instancyjnej, dlatego nie ma prostej możliwości „wymiany” tego organu na inny, bez skomplikowanych zmian w zakresie nie tylko procedury administracyjnej. Nadto, sąd administracyjny umocowany jest w Konstytucji RP jako organ sądowej kontroli administracji, nie zaś jako organ kontroli instancyjnej i z tego względu nie może on przejąć na siebie funkcji kolegium⁶⁴.

Krytyce poddano również propozycję zastąpienia kolegiów przez wojewodów, wskazując, że byłoby to sprzeczne z zasadą samodzielności samorządu⁶⁵. Działania takie mogłyby prowadzić do reaktywacji scentralizowanego systemu administracji publicznej, a zarazem byłoby to sprzeczne z zasadą decentralizacji władzy i wykonywania zadań publicznych i ich rozdziału pomiędzy państwo i niezależny samorząd terytorialny⁶⁶.

Przejęcie samych kolegiów bądź ich kompetencji przez wojewodę czyniłoby przepisy art. 78 Konstytucji RP pustą zasadą, przejęcie bowiem funkcji kolegiów przez sądy i kontrola tylko pod względem legalności, na skutek skargi wymagającej poniesienia kosztów związanych z jej fachowym przygotowaniem, prowadziłaby do iluzoryczności kontroli działań organów samorządu terytorialnego. Natomiast powierzenie orzekania w sprawach pozostających dotąd we właściwości samorządowego kolegium odwoławczego - wojewodzie doprowadzić mogłoby do wykształcenia „nieformalnego nadzoru” nad orzecznictwem organów jednostek samorządu terytorialnego; w praktyce wojewoda rozstrzygając sprawy administracyjne mogłyby podlegać różnego rodzaju wytycznym, okólnikom, instrukcjom,

⁶³ Zob. również *Projekt likwidacji samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Rzeczpospolita” 2007 (z 16 marca), nr 4 C2, s. 5.

⁶⁴ M. Sieniuc, *Komplementarność instancyjnej i sądowej kontroli aktów organów administracji publicznej*, maszynopis, Łódź 2006, *passim*.

⁶⁵ J. Nyc, *Skok na sko...*, *op. cit.*, s. 38-39.

⁶⁶ Zob. art. 15 oraz 163 Konstytucji z 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), zob. również: A. Skibiński, *Pozycja ustrojowa, charakter kompetencji...*, *op. cit.*, s. 34-35.

a nie zaś wyłącznie przepisom prawa powszechnie obowiązującego⁶⁷. Kolegia działają w składach orzekających, daje to większą gwarancję obiektywności i fachowości niż jednoosobowe rozstrzygnięcie wojewody⁶⁸.

Zauważyć należy, iż celem tego projektu nie było w żadnym razie wprowadzenie jakichkolwiek celowych zmian do systemu kontroli instancyjnej. Zmiany te miały tylko i wyłącznie cel polityczny, sprowadzający się do założenia likwidacji wszystkiego czego nie można sobie podporządkować, niezależnie od jakichkolwiek argumentów merytorycznych, uzasadniających takie działania. Jest to o tyle niebezpieczna tendencja, że o ile zlikwidować kolegia można bardzo łatwo, o tyle zapewnić stronom prawo do rzetelnego rozpoznania sprawy w administracyjnym toku instancji przez niezależny organ orzeczniczy będzie znacznie trudniej.

Za utrzymaniem kolegium w dotychczasowych ramach ustrojowych i kompetencyjnych przemawia fakt, że organ ten, początkowo marginalizowany przez organy jednostek samorządu terytorialnego po 1994 r., zyskał bardzo na znaczeniu, stając się obiektywnym organem kontroli instancyjnej^{69, 70} a walory tego obiektywnego orzekania potwierdziła praktyka jego funkcjonowania⁷¹ oraz porównanie efektywności jego pracy wobec administracji wojewody na podstawie rozstrzygnięć WSA⁷². Po drugie, kolegium jest wytworem polskiej myśli prawniczej i praktyki administracyjnej⁷³ i jego ewolucja ustrojowa postępowała tak samo jak ewoluował zakres zadań i kompetencji organów jst, a zalety tego nietypowego organu administracji dostrzegł również ustawodawca. Z dniem 1 stycznia 1999 r. powierzył przecież kolegium rozpoznawanie wszystkich spraw z zakresu Kodeksu

⁶⁷ Nie mogę dotrzeć do źródła – proponuje to usunąć – pozostaje to w treści i wymowie z następnym przypisem.

⁶⁸ Kontrola instancyjna wojewody sprawowana jest jednoosobowo przez wojewodę lub osoby przez ten organ upoważnione. Natomiast kolegium odwoławcze orzeka w składach trzyosobowych co do zasady we wszystkich sprawach pozostających w jego właściwości. Zob.: A. Skibiński, *Regionalne izby obrachunkowe i samorządowe kolegia odwoławcze...*, *op. cit.*, s. 160 i n.

⁶⁹ W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Niezależny organ...*, *op. cit.* s. 20 i n.

⁷⁰ Zob. również: A. Skibiński, *RIO i SKO. Typowe organy administracji...*, *op. cit.*, *passim*.

⁷¹ Za utrzymaniem kolegium w obecnej formule przemawia również wysoki poziom merytoryczny pracowników tego organu – członków kolegiów, ale również i pozostałych pracowników – sekretarzy kolegiów.

⁷² Zob. sprawozdanie z działalności NSA za lata 2005-2008 w części dotyczącej samorządowych kolegiów odwoławczych NSA Warszawa 2008 oraz zbiorczą informację roczną z działalności SKO i KRSKO w 2008 r., KRSKO Kraków 2009, s. 80 i n., zob. również: W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Niezależny organ...*, *op. cit.*, *passim*.

⁷³ A. Skibiński, *Samorządowe kolegia odwoławcze...*, *op. cit.*, s. 208. Zob. również: A. Skibiński, *Pozycja ustrojowa, charakter kompetencji...*, *op. cit.*, s. 18 i n.

postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej, w których kolegia odwoławcze były organami wyższego stopnia względem organów jednostek samorządu terytorialnego, za wyjątkiem tych, które z mocy przepisów szczególnych zarezerwowane zostały do właściwości innych organów.

Nadzór wojewody ograniczony do kryterium legalności⁷⁴ nie zastępuje kontroli instancyjnej związanej z całościowym rozpoznaniem sprawy i wszystkich jej zagadnień, tak prawnych, jak i faktycznych⁷⁵.

Reforma administracji publicznej z 1999 r. uwypukliła niezależność tego organu orzeczniczego, sprawującego kontrolę instancyjną w imieniu państwa, jednocześnie utrzymała niezależność decyzyjną organów jednostek samorządu terytorialnego⁷⁶. 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 orzecznictwa⁷⁷. Istota kolegium, jako wyspecjalizowanego i nietypowego organu orzeczniczego, nie dotyka zatem tak naprawdę żadnych spraw, które budziłyby sprzeciw samorządu jako niedopuszczalna ingerencja w jego samodzielność. Jest to najlepszy środek dla ochrony samodzielności samorządu, a rola kolegium jako organu chroniącego samodzielność wydaje się być najodpowiedniejsza, gdyż nie pozostaje ani organem nadzoru (tak jak np. regionalna izba obrachunkowa), ani organem kontroli *sensu stricte*⁷⁸, a jedynie stanowi organ wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej. O szczególnym i wyspecjalizowanym charakterze kolegium nie przesądza kwestia wpisania tego nietypowego organu do Konstytucji, ale przepisy proceduralne Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej, czyniące ten organ organem wyższego stopnia, czego

⁷⁴ Zob. art. 28 Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 z 2009 r.), jak również rozwiązania ustawowe z lat 1990-2009 w tym zakresie.

⁷⁵ W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 180-181; A. Skibiński, *Ustrojowa pozycja wojewody w Polsce*, Studia Lubuskie 3/2007, PWSZ Sulechów, s. 101-102.

⁷⁶ Zob. również: A. Skibiński, *SKO jako szczególny organ administracji publicznej*, maszynopis, Łódź 2007, s. 114 i n.

⁷⁷ W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Niezależny organ...*, op. cit., passim; A. Skibiński, *Model kontroli instancyjnej...*, op. cit., s. 58-60.

⁷⁸ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1999, s. 136; J.P. Tarno, *SKO jako szczególne organy administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1-2, s. 120 i n.

skutkiem jest uprawnienie do kontroli aktów administracyjnych w sprawach indywidualnych, wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym można pokusić się o stwierdzenie, że gdyby zlikwidowano kolegium zostałaby naruszona równowaga w zakresie oddziaływania państwa wobec samodzielnych i niezależnych 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 województwie (regionie) pozostawałaby w gestii administracji rządowej⁷⁹.

Jestem przeciwnikiem dokonywania jakichkolwiek fasadowych zmian w nazewnictwie tego organu czy tworzenia z niego jakiegoś *quasi* trybunału⁸⁰ bądź włączenia w struktury administracji rządowej⁸¹. Takie działanie w konsekwencji może nawet obrócić się przeciwko pomysłodawcom takiej idei, gdyż odebranie kolegium funkcji niezależnego organu kontroli instancyjnej i organu wyższego stopnia spowoduje zniszczenie nie tylko jego niepodważalnego dorobku. Niezależność w orzekaniu kolegium skutkuje „subtelnym aspektem oddziaływania na samorządy”, jakim – w przypadku kolegium – nie jest ani kontrola *sensu stricte*, ani też nadzór, lecz ochrona praw podmiotowych członków wspólnot samorządowych przed wadliwymi, a czasem też niezgodnymi z prawem działaniami ich organów. Każde inne usytuowanie kontroli instancyjnej w stosunku do samorządów i przekazanie jej do kompetencji organu rządowego może naruszyć ukształtowaną i ugruntowaną już – w ocenie autora – równowagę pomiędzy administracją rządową centralną i terenową a samorządem terytorialnym.

W sferze ustrojowej zasadne jest odłożenie w czasie decyzji wpisania kolegium do ustawy zasadniczej, wobec konieczności dokładnej analizy zakresu i sposobu funkcjonowania kolegium w dwuinstancyjnym postępowaniu administracyjnym, określonym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej i Kodeks postępowania administracyjnego. System kontroli instancyjnej w Polsce nie jest wyczerpujący i rozłączny kompetencyjnie, jak ma to miejsce w przypadku nadzoru nad samorządem terytorialnym – system ten wciąż ewoluuje⁸². Co więcej, o wiele bar-

⁷⁹A. Skibiński, *Pozycja ustrojowa, charakter kompetencji...*, op. cit., passim; A. Skibiński, *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle ukształtowanego nadzoru*, Poznań 2007, passim.

⁸⁰K. Sieniawska, *W 10 rocznicę uchwalenia ustawy o sko...*, op. cit., s. 3.

⁸¹Zob. *Projekt likwidacji SKO*, „Rzeczpospolita” 16.03. 2007, nr 4, C2, s. 5; Zob. również J.Nyc, *Łatwiej zlikwidować niż poprawić. PiS chce likwidacji kolegiów odwoławczych*, „Współnota” 2007, nr 5-6, s. 18; J. Nyc, *Skok na sko...*, op. cit., s. 38-39.

⁸²A. Skibiński, *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle ukształtowanego nadzoru. 15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych*, Poznań 2007, s. 225-226; A. Skibiński, *Pozycja ustrojowa, charakter kompetencji...*, op. cit., s. 40.

dziej zasadne byłoby raczej rozważenie zasady dopełniania kontroli instancyjnej i sądowej, którą wobec samorządu terytorialnego wykonywałyby w postępowaniu administracyjnym samorządowe kolegia odwoławcze z domniemaniem prawnym jako jedyne i wyłączne organy kontroli instancyjnej, poza przypadkami, gdzie przepisy odrębne ustanawiają wyłącznie jako wyjątek inny organ odwoławczy⁸³ oraz w ramach kontroli sądowej wojewódzkie sądy administracyjne, a w sprawach, gdzie dopuszczalna jest skarga kasacyjna, NSA. Już dzisiaj bowiem przedstawiciele doktryny wskazują, że konieczna jest dyskusja nad rozszerzeniem kompetencji przede wszystkim NSA, właśnie w kierunku nie tylko kasacyjnego, ale merytorycznego rozpoznawania spraw. Chodzi więc o to, aby wpisać się niejako w ogólnoeuropejski trend, w którym skarga kasacyjna prowadzi do jej merytorycznego rozpoznania. Dopełnianie kontroli sądowej i administracyjnej wymaga nie tyle pochopnych zmian w konstytucji kwietniowej z 1997 r., ale dogłębnej analizy i rozpoczęcia tego procesu nie od likwidacji samorządowej kontroli instancyjnej, ale właśnie od zmiany kasacyjnego modelu sądownictwa administracyjnego w Polsce. Wydaje się jednak, co podkreśla również J. Trzeciński, że same zmiany w procedurze postępowania przed sądami administracyjnymi ani nie zmieniają modelu tego sądownictwa, ani tym bardziej nie doprowadzą do zaprzeczenia idei kontroli instancyjnej, dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne bowiem funkcjonuje zbyt krótko, a ponadto nie ma dostatecznej woli politycznej dla zmiany konstytucji w tym zakresie⁸⁴.

Trzeba zgodzić się z poglądem J. Trzecińskiego⁸⁵ i R. Sawuły⁸⁶, że tak naprawdę, w istocie zmian, które miałyby dotknąć kolegia, nie chodzi ani o nazwę, ani o to czy zostaną one wpisane do Konstytucji, nie jest to bowiem cel sam w sobie. Tę sprawę rozpatrzyć należy w kontekście wzmocnienia zasady dopełniania 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 orga-

⁸³ Rozwiązanie takie podyktowane jest faktem nie tylko „rozrostu” kompetencyjnego kolegiów w latach 1990-2010, ale przede wszystkim powszechną opinią, iż kolegia sprawdziły się w wykonywaniu samorządowej kontroli administracyjnej jako wyspecjalizowany i bezstronny państwowy organ.

⁸⁴ J. Trzeciński, *Zmiany w procedurze nie zmieniają modelu*, „Rzeczpospolita” 2007 (z 30 sierpnia), aktualności C3.

⁸⁵ J. Trzeciński, *SKO wzmocniły pozycję ustrojową samorządów terytorialnych w strukturze państwa*, „Casus” 2004, nr 32, s. 3-6.

⁸⁶ R. Sawuła, *Pozycja prawa samorządowego kolegium odwoławczego*, „Casus” 2004, nr 33, s. 21-28.

nu rządowi, czy samorządowi terytorialnemu⁸⁷. Jak bowiem podkreśla E. Ochendowski⁸⁸, J. Borkowski⁸⁹ i J.P. Tarno⁹⁰ są to organy nowego typu, nie wpisujące się w przeciwstawny podział rząd – samorząd terytorialny, lecz nowy rodzaj administracji, który powinien ukazać potrzebę tworzenia nowej grupy w tym względzie, tj. administracji wyspecjalizowanej⁹¹ (nie specjalnej), hybrydowo łączącej w sobie funkcje orzecznicze, kontrolne, elementy „quasi nadzoru” i sądowego orzecznictwa. 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 samorządy 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 demokracji⁹². 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 arbitra⁹³.

Warto również wrócić do postulatu przedstawicieli doktryny i jednocześnie praktyki R. Raguszewskiego i K. Mudreckiego⁹⁴ oraz R. Sawuły⁹⁵, którzy w roli kolegium, jako niezależnego organu orzeczniczego, a zwłaszcza przed-sądowego, upatrują również możliwość zwiększenia samodzielnych kompetencji orzeczniczych tego organu, w których orzekałby na podobnych zasadach, jak czyni to w przypadku aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego⁹⁶. Należy także rozważyć czy samorządowe kolegia odwoławcze mogłyby zostać w strukturze

⁸⁷ A. Skibiński, *SKO jako szczególny organ...*, op. cit., s. 311.

⁸⁸ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 2001, s. 116.

⁸⁹ J. Borkowski, *Samorządowe Kolegia...*, op. cit., s. 32.

⁹⁰ 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*, „Casus” 2004, nr 33, s. 40.

⁹¹ A. Skibiński, *RIO i SKO typowe organy administracji...*, op. cit., s. 170 i n.

⁹² A.K. Piasecki, *Władza w samorządzie terytorialnym III RP*, Zielona Góra 2002, s. 102.

⁹³ A. Skibiński, *SKO jako szczególny organ...*, op. cit., s. 108 i n.

⁹⁴ 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.

⁹⁵ R. Sawuła, *Samorządowe kolegium odwoławcze...*, op. cit., s. 16.

⁹⁶ A. Skibiński, *SKO jako szczególny organ...*, op. cit., s. 313.

województw (regionów) podstawowymi organami orzekającymi i mediacyjnymi w szeregu sprawach, od rodzinnych poprzez konsumenckie, na sporach sąsiedzkich i „drobnych” sprawach cywilnych skończywszy⁹⁷. Docelowo organ ten – z uwagi na swoją sprawdzoną skuteczność i efektywność orzeczniczą – mógłby również przejąć od komisji orzekających przy regionalnych izbach obrachunkowych rozpatrywanie zagadnień związanych z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych⁹⁸, przy założeniu oczywiście, że od rozstrzygnięcia kolegium przysługiwałoby wprost odwołanie do sądu powszechnego lub administracyjnego⁹⁹. Ocena taka wynika z tego, iż organ ten sprawdził się jako przed-sądowy organ kontroli instancyjnej, także w powierzonych mu sprawach cywilnych i jest zdolny do przyjmowania coraz to nowych zadań¹⁰⁰.

Self-government instance supervision in the 3rd Polish Republic. General reflection and the *de lege referenda* conclusions

S u m m a r y

At the beginning of the 21st century, especially following the year 2004, special attention was paid to the bodies combining administrative and judicial functions, guaranteeing prompt and effective examination of a case, e.g. self-government Boards of Appeal. They constitute a “natural filter” protecting the system of justice and administrative courts against congestion resulting from the number of complaints, petitions, grievances and appeals submitted by citizens – members of self-government communities. The Boards play the main role in implementing judicial procedures at the self-government level, maintaining financial, personal and organisational independence from self-government bodies which remain within the scope of their competences. The Boards – the “creation” of Polish legal thought and administrative practice – guarantee the independence of territorial self-governments, effectively complementing administrative and judicial supervision

⁹⁷ Kolegia mogłyby np.: przyjąć do rozpoznawania sprawy z zakresu gospodarki nieruchomościami czy też z zakresu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w całości, łącznie z uregulowaniami dotyczącymi trwałego zarządu itp.

⁹⁸ Zob. Ustawę z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).

⁹⁹ A. Skibiński, *SKO jako szczególny organ...*, op. cit., s. 313.

¹⁰⁰ J.P. Tarno, *Dwuinstancyjność w systemie organów samorządu terytorialnego...*, op. cit., s. 25.

procedures implemented in Poland. The Boards are able and prepared to undertake new tasks and as such they should become primary adjudicating and mediating bodies in the regions – undertaking cases from family matters to consumer issues to civil suits. This conclusion results from the fact that Boards of Appeal have confirmed their competences not only as pre-trial supervisory bodies but, first and foremost, as bodies adjudicating in civil suits.

Selbstverwaltungsinstanzkontrolle in der Dritten Republik Polen. Allgemeine Bemerkungen und Folgerungen de lege ferenda

Zusammenfassung

Anfang des 21. Jahrhunderts und insbesondere nach 2004 wurde in der polnischen öffentlichen Verwaltung größere Acht auf die Tätigkeit der Organe gelegt, die verwaltungsbezogene und gerichtliche Merkmale vereinen, die den Parteien vor allem schnelle und wirksame Entscheidung ihrer Sache gewährleisten. Die Widerspruchsstellen für Angelegenheiten der territorialen Selbstverwaltung [*Samorządowe Kolegium Odwoławcze*] stellen im Bereich der rechtsprechenden Tätigkeit ein „natürliches Filter“ dar, das die Justiz und die Verwaltungsgerichtsbarkeit vor Stausituationen schützt, die auf die an sie gerichtete Petitionen, Beschwerden und Widersprüche der Bürger – Mitglieder der Selbstverwaltungsgemeinschaften zurückzuführen sind. Die Widerspruchsstellen erfüllen die vorrangige Hauptrolle in der Gewährleistung des Instanzenzuges in der Selbstverwaltung. Sie bleiben dabei finanziell, personell und organisatorisch von den Selbstverwaltungsorganen unabhängig, denen gegenüber sie ihre gesetzliche Funktionen erfüllen. Die Widerspruchsstellen für Angelegenheiten der territorialen Selbstverwaltung – diese „Schöpfung“ des polnischen juristischen Gedankens und der administrativen Praxis garantieren die Selbständigkeit der territorialen Selbstverwaltung, indem sie die in Polen wirksam tätige sowohl administrative wie auch gerichtliche Kontrolle ergänzen. Die Widerspruchsstellen sind fähig und vorbereitet, immer wieder neue Aufgaben zu übernehmen und sollten in der Woiwodschaft (Region) zu den wichtigsten rechtsprechenden und schlichtenden Organen in Familien-, Verbraucher- bis hin zu zivilen Sachen werden. Diese Beurteilung ist dadurch begründet, dass die Widerspruchsstellen für Angelegenheiten der territorialen Selbstverwaltung in ihrer

bisherigen Tätigkeit sich nicht nur als vorgerichtliche Organe der Instanzkontrolle, sondern vor allem bei der Entscheidung in den ihnen übertragenen zivilen Sachen bewährt haben.