

**Paweł Sadowski<sup>1</sup>**

**Działalność orzecznicza samorządowych kolegiów odwoławczych  
a dwuinstancyjne postępowanie sądowo-administracyjne.  
Rozważania nad racją bytu samorządowych kolegiów odwoławczych<sup>2</sup>**

**Słowa kluczowe:** samorządowe kolegia odwoławcze, dwuinstancyjność postępowania, postępowanie administracyjne

**Keywords:** municipal revocatory governing bodies, two-of instance of the conduct, the administrative proceedings

**Streszczenie**

Przed kilkudziesięciu laty nastąpiło w Polsce odrodzenie samorządu terytorialnego. Od czasu powstania rola i zadania samorządu terytorialnego systematycznie zwiększają się, a zakres jego zadań jest stale poszerzany. Z tego chociażby punktu widzenia konstytucyjne gwarancje funkcjonowania ochrony praw obywatela w relacjach ze strukturami samorządu terytorialnego oraz kontrola jego funkcjonowania są ciekawym tematem badawczym. Z punktu widzenia mechanizmów kontroli działalności decyzyjnej samorządu terytorialnego i konstytucyjnych gwarancji ochrony oraz realizacji zasady samorządności na plan pierwszy wysuwa się funkcjonowanie samorządowych kolegiów odwoławczych – organów o charakterze hybrydowym, pełniących funkcje kontroli instancyjnej o charakterze administracyjnym, choć z kompetencjami typowymi

---

<sup>1</sup> Autor jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. E-mail: pawel.sadowski@umcs.lublin.pl.

<sup>2</sup> Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na XI Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego *Centralizacja a decentralizacja administracji publicznej – 25 lat odnowionego samorządu terytorialnego*, Obory k. Konstancina-Jeziorny, 15–17 kwietnia 2015 r.

dla organu wymiaru sprawiedliwości, których charakter nie został jasno sprecyzowany. Problem określenia ich charakteru, struktury oraz funkcji w systemie władzy, a tym bardziej określenie konstytucyjnej roli, jest ciekawy i wymaga refleksji – tym bardziej *de lege ferenda*, zwłaszcza z perspektywy potrzeby ich konstytucjonalizacji. Artykuł jest próbą przedstawienia koncepcji funkcjonowania kolegiów oraz ich dalszego rozwoju.

## Summary

### **The jurisdiction activity of municipal revocatory governing bodies and the two-instance conduct judicial-administrative. Considerations over the right of the existence of municipal revocatory governing bodies**

Before several years followed in Poland the rebirth of the territorial autonomy. From the time of the beginning the part and task of the local government systematically increase and the range of his assignments is constantly extended. From this even if the point of view constitutional guarantees of the protection of citizen's rights in relations with structures of the territorial government and the inspection of his kelter are an interested investigative theme. From the point of view of the mechanisms of the inspection of the administrative activity of the local government and constitutional guarantees of the protection and the realization of the rule of the self-government on the first plan is shooting ahead jurisdiction activity of municipal revocatory governing bodies – organs about the character of hybrid, performing functions inspections of instance about the administrative character, though with typical competences for the organ of the administration of justice whose simultaneously the character did not become brightly explicit. Therefore the problem of the qualification of their character, the structure and the function in the system of the authority, and all the more the qualification of the constitutional part is interested and demands the reflection – all the more *de lege ferenda*, especially from the perspective need their constitutional regulation. The article is an attempt of the performance of the idea of the activity of municipal revocatory governing bodies and their further development.

✱

Przed dwudziestoma pięcioma laty nastąpiło w Polsce odrodzenie samorządu terytorialnego. Reaktywacja samorządu terytorialnego oznaczała wprowadzenie dualistycznego modelu administracji publicznej, który charakte-

ryzuje się podziałem zadań publicznych między państwo a samorząd oraz podziałem odpowiedzialności za realizację tych zadań. Od czasu powstania rola i zadania samorządu terytorialnego systematycznie zwiększają się, administracje rządowe różnej proweniencji politycznej stale poszerzają zakres zadań, którym muszą podołać organy samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Z tego chociażby punktu widzenia konstytucyjne gwarancje funkcjonowania ochrony praw obywatela w relacjach ze strukturami samorządu terytorialnego oraz kontrola jego funkcjonowania warte są omówienia. Wśród tych mechanizmów szczególnie zainteresowanie z punktu widzenia realizacji konstytucyjnej zasady samorządności kieruje się ku samorządowym kolegiom odwoławczym, których rola w kształtowaniu ochrony prawnej jest często niedoceniana. Problem określenia ich charakteru, struktury oraz funkcji w systemie władzy, a tym bardziej określenie konstytucyjnej roli, jest przy tym ciekawy i wymaga refleksji zwłaszcza z perspektywy pojawiających się problemów odnośnie konstytucjonalizacji tego organu.

Obowiązująca ustawa zasadnicza w swoich unormowaniach poświęca samorządowi terytorialnemu stosunkowo wiele miejsca<sup>3</sup>. Tak więc zasada samorządności terytorialnej wypływa nie tylko z samej preambuły oraz wskazanych w niej zasad solidaryzmu, pomocniczości, ale również jest obecna w unormowaniach wyrażających decentralizację władzy. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego wynika z przyjęcia założenia wykonywania zadań publicznych, które Konstytucja lub ustawy szczególne nie zastrzegają dla organów administracji rządowej, oraz coraz częściej, obok zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych, samorząd odpowiada za tzw. zadania zlecone, związane z realizowaniem szerszych potrzeb państwa. To stałe zwiększanie kompetencji nie jest niestety paralelne z konstytucyjną ochroną samorządu w wykonywaniu tych, coraz to nowych, zadań.

Twórcy przemian politycznych, społecznych i gospodarczych, które dokonały się na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w., kładąc podwaliny nowoczesnemu państwu, przyjęli jako naczelną zasadę demokratycznego państwa prawnego, której fundamentem jest prawo każdego obywatela do rozpatrzenia jego sprawy na drodze administracyj-

---

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

nej lub sądowej. Konsekwencją tego jest nałożenie na państwo obowiązku zapewnienia jednostce, której prawa i wolności zostały naruszone, skutecznego środka ochrony jej konstytucyjnych uprawnień. Podkreślić także należy, że Polska jako członek struktur Rady Europy zobowiązała się do respektowania postanowień Konwencji z dnia 4 listopada 1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>4</sup>. Zgodnie z art. 13 Konwencji każdy, czyje prawa i wolności w niej zawarte zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe. Organ odwoławczy, o którym mowa, w założeniu nie miał charakteru sądowego, ale miał zostać wyposażony w kompetencje do skutecznego rozpatrywania odwołań<sup>5</sup>. Komitet Ministrów Rady Europy w rezolucji nr 77 (31) z dnia 28 września 1977 r. o ochronie jednostki przed aktami administracyjnymi uznał prawo obywatela do odwołania się od decyzji wydanej w ramach tego postępowania za jedną z istotniejszych reguł postępowania administracyjnego<sup>6</sup>.

Reaktywując w 1990 r. jednoszczeblowy samorząd terytorialny jego twórcy stanęli przed dylematem pogodzenia przyjętej struktury samorządu z zasadą dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego, która wypływała z art. 15 kodeksu postępowania administracyjnego. Zmuszało to do poszukiwania rozwiązań w zakresie prawa zaskarżania decyzji organów gminy wydawanych w pierwszej instancji. Po wyeliminowaniu koncepcji kontrowersyjnych z punktu widzenia chociażby gwarancji bezstronności przyjęto rozwiązanie, w którym kontrolę decyzji administracyjnych wydawanych na szczeblu gminy miały realizować specjalnie w tym celu powołane kolegia odwoławcze, co jednak stanowiło w większej mierze kompromis niż przemyślaną i świadomą koncepcję nowego rozwiązania prawnego<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993, Nr 61, poz. 284).

<sup>5</sup> M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji europejskiej*, Warszawa 1992, s. 110–112.

<sup>6</sup> T. Jasundowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 82–85; [www.wcd.coe.int](http://www.wcd.coe.int). (10.08.2015); w kwestii regulacji przyjętych w innych państwach europejskich szerzej *Codification of Administrative Procedure*, red. J.B. Auby, Bruksela 2014, podobnie J. Schwarze, *European Administrative Law*, Londyn 2010.

<sup>7</sup> J. Stępień, *Samorząd a państwo*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 91–92.

W toku prac parlamentarnych nad strukturą i charakterem samorządu terytorialnego pojawiły się trzy rozwiązania, z których ostatecznie przyjęto koncepcję, w której kontrolę decyzji administracyjnych wydawanych na szczeblu gminy miały realizować specjalnie w tym celu powołane ustawą z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym<sup>8</sup> kolegia odwoławcze. Było to wyrazem swoistego rodzaju kompromisu ustrojowego, w którym do polskiego systemu prawnego wprowadzono instytucję niemającą odpowiednika we wcześniejszych rozwiązaniach systemowych<sup>9</sup>. Niemniej jednak zauważalny był brak oddzielnej regulacji ustawowej dotyczącej kolegiów, co tłumaczono pośpiechem i faktem, że twórcy projektu ustawy o samorządzie terytorialnym dopiero pod koniec swoich prac uświadomili sobie konieczność respektowania zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego<sup>10</sup>. W ówczesnym kształcie kolegia odwoławcze przy sejmikach samorządowych zostały powołane do wykonywania nadzoru nad orzecznictwem administracyjnym sprawowanym na szczeblu gmin, w sprawach z zakresu zadań własnych samorządu gminnego, które były rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych. Do zasadniczych kompetencji kolegiów odwoławczych zatem należała zmiana, uchylanie bądź stwierdzanie nieważności decyzji wydawanych przez organy samorządu gminnego<sup>11</sup>. Jednakże usytuowanie kolegiów przy wojewódzkich sejmikach samorządowych, będących reprezentacją gmin wchodzących w skład danego województwa, dość szybko doprowadziło do konfliktu między gminami a kolegiami. Dążąc do osiągnięcia swoich celów, gminy nadużywały niekiedy przyznanej im samodzielności i działały na pograniczu prawa. Z kolei kolegia eliminowały z obrotu prawnego decyzje naruszające obowiązujące przepisy prawa, działając często wbrew interesom władz gmin<sup>12</sup>. Pod-

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.).

<sup>9</sup> J. Stępień, op.cit., s. 91–92; J. Goleniowska-Gałgan, *Geneza samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Casus” 2010, nr 56, s. 52. Jak słusznie stwierdzał Z. Janowicz, kolegia w naszym systemie prawnym stanowiły zupełnie nową sytuację, *Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, nr 1, s. 21.

<sup>10</sup> I. Skrzydło-Niżnik, *Wypowiedź w dyskusji*, „Casus” 1996, nr 1, s. 3–6.

<sup>11</sup> C. Martysz, A. Matan, *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2005, s. 29.

<sup>12</sup> A. Korzeniowska, *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Kraków 2002, s. 45.

łożem konfliktu był również sposób finansowania działalności kolegiów, które obciążało gminy, a takie rozwiązanie ustrojowe z oczywistych względów stało się problematyczne, gdyż zdarzało się, że gminy uzależniały dokonanie wpłat do budżetu sejmiku województwa, z którego finansowano działalność kolegiów odwoławczych, od wydawania przez kolegia rozstrzygnięć korzystnych dla gmin<sup>13</sup>.

Taki stan prawny utrzymał się cztery lata, aż do 6 grudnia 1994 r., kiedy to weszła w życie ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych<sup>14</sup>. Przyjęcie nowych rozwiązań ustawowych wypełniło lukę w zakresie regulacji prawnej dotyczącej zasad postępowania w indywidualnych sprawach mieszkańców gmin. Wykreowano nowy, niezależny organ administracji publicznej, a nadając nowy kształt, precyzyjnie regulując ustrój, organizację wewnętrzną i zakres kompetencji kolegiów, dążono do ujednoczenia ich struktur oraz stworzenia podstaw samodzielności organizacyjnej i finansowej, zachowując przy tym sprawność, profesjonalizm, a także samodzielność i niezależność nowych samorządowych kolegiów odwoławczych<sup>15</sup>.

Z punktu widzenia funkcjonowania samorządu terytorialnego, kolegia rysowały się jako istotne, ale jednocześnie zupełnie pominięte konstytucyjne organy. Z niewiadomych przyczyn organy te w pracach konstytucyjnych zostały niezauważone i pominięte, mimo iż już w czasie prac konstytucyjnych spełniały bardzo istotną rolę w nadzorze nad działalnością jednostek samorządu i sposobie realizacji przez samorząd zadań ustawowych. Konsekwencją przyjętych w obecnej Konstytucji rozwiązań jest iż ich istnienie, organizacja i ustrój, zakres kompetencji nie mają podstaw wyraźnie wskazanych w Konstytucji. Nie oznacza to jednak, że ustawa zasadnicza nie determinuje w pewnym stopniu ich pozycji, tworząc w wyniku realizacji zasad konstytucyjnych ramy ich funkcjonowania. Choć niedopuszczalne byłoby uregulowanie ich ustroju w formie aktów innych niż powszechnie obowiązujące, to jednak przy pozbawieniu kolegiów rangi organów konstytucyjnych w przypadku drastycznych i radykalnych postulatów i koncepcji moż-

---

<sup>13</sup> W. Taras, *Samorządowe kolegia odwoławcze – zagadnienia ustrojowe*, [w:] *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, red. M. Chmaj, Lublin 1997, s. 215.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz.U. 2001, Nr 79, poz. 856 ze zm.), zwana dalej u.s.k.o.

<sup>15</sup> K. Sieniawska, *Być pierwszą instancją*, „Casus” 1997, nr 5, s. 2.

na wyobrazić sobie ich likwidację w drodze także unormowań ustawowych oraz przekazanie ich kompetencji innym organom administracji publicznej.

Obowiązująca Konstytucja nie przesądza o konkretnym modelu ustroju samorządu terytorialnego realizującego zadania o charakterze publicznym. Przyjęty w Polsce model organów państwowych został oparty na zasadzie decentralizacji władzy, jakkolwiek samorząd nie posiada żadnej autonomii w zakresie stanowienia prawa. Wszakże kompetencje samorządu odnoszące się do tworzenia aktów prawa miejscowego realizowane są jedynie w drodze wykonywania ustaw<sup>16</sup>. Konstytucja wyklucza również tworzenie w ramach nawet szerokiej struktury samorządu organów wykonujących zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości<sup>17</sup>. Co za tym idzie, unormowania ustawy zasadniczej wykluczają realizację funkcji jurysdykcyjnej przez jakiegokolwiek organy samorządu terytorialnego. Wskazać w tym miejscu można na wspomnianą już uprzednio niekonsekwencję postanowień Konstytucji, która przewiduje kontrolę organów samorządu w zakresie spraw finansowych przez regionalne izby obrachunkowe<sup>18</sup>. Zatem z jednej strony pomijana jest w ustawie zasadniczej kwestia oceny legalności działania organów samorządu o charakterze podstawowym przez kolegia, z drugiej zaś kwestia prowadzenia przez nie zgodnej z obowiązującymi przepisami gospodarki finansowej zasługiwała na konstytucjonalizację.

Podnieść należy, że pomimo doktrynalnych, dość solidnych podstaw możliwej regulacji konstytucyjnej dotyczącej samorządu terytorialnego obecna Konstytucja wyraźnie nie nadąza za postępującymi lawinowo zmianami w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz ochrony jego działalności. Przy tym unormowania konstytucyjne z niejednakową konsekwencją normują zagadnienia organizacji samorządu terytorialnego. Istotne jest też, iż ujęte w ustawie zasadniczej gwarancje funkcjonowania samorządu ograniczono jedynie do podstawowej jednostki samorządowej, a dalsze rozwiązania zrealizowano wyłącznie w oparciu o ustawy szczególne. Powoduje to, że ochrona jednostek funkcjonujących w ramach trójstop-

---

<sup>16</sup> D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie prokonstytucyjnym*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 7.

<sup>17</sup> Patrz art. 175 i 184 Konstytucji RP.

<sup>18</sup> Patrz art. 171 ust. 2 Konstytucji RP.

niowego podziału samorządu – innych niż gmina, a także organów nadzoru i kontroli nad nimi jest dużo słabsza niż w przypadku podstawowej jednostki samorządu. Wynika to niestety ze zrealizowania szczytnych idei niejako „obok”, a nie „w” samej Konstytucji. Tak przyjęte rozwiązania w korelacji z systematycznie powiększającymi się zadaniami i kompetencjami samorządu są w dalszej perspektywie dość kontrowersyjne. Dziwi przy tym fakt, iż pomimo kolejnych nowelizacji ustrojodawca z nieznanymi przyczynami nie dąży do zapewnienia tym podmiotom statusu konstytucyjnego. Wskazać w tej kwestii należy, iż do takiego ograniczenia rozszerzenia materii konstytucyjnej nie tylko nie ma przeciwwskazań, ale byłoby to zgodne z polską tradycją konstytucyjną, w której istniało zakotwiczenie samorządu i jego organów w ustawach zasadniczych.

Rozważając istotę działalności samorządowych kolegiów odwoławczych w systemie organów administracji państwowej, należy tę kwestię oceniać nie tylko z punktu widzenia zasady decentralizacji władzy, ale również ze ściśle z nią powiązaną zasadą subsydiarności oraz zasadami wynikającymi z przepisów regulujących postępowanie administracyjne<sup>19</sup>. Tworząc ich ustrój, nie sposób zatem było pominąć kwestii zrealizowania zasady ogólnej dwuinstancyjności postępowania wprowadzonej po nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego w roku 1980<sup>20</sup>, czy też zasady obiektywizmu, zgodnie z którą wyłączeniu podlegają podmioty i osoby wydające rozstrzygnięcie w pierwszej instancji. Ustanowienie mechanizmu kontroli, polegające na wprowadzeniu instancji odwoławczej w sprawach z zakresu realizacji funkcji samorządu, stworzyło nie tylko mechanizm stabilizacji rozstrzygnięć, ale i przyczyniło się do ograniczenia, a nawet często wyeliminowania arbitralności podejmowanych decyzji. Podkreślić należy, iż stworzenie mechanizmów kontroli pierwszej instancji administracyjnej realizuje zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji. Nie jest również obojętne, iż obowiązujące regulacje konstytucyjne, statuuje środki ochrony praw i wolności obywatelskich, przewidują funkcjonowanie zaskarżenia rozstrzygnięć wydawanych przez organy administracji w pierwszej instancji. Z całą sta-

<sup>19</sup> P. Sarnecki, *Samorządowe Kolegia Odwoławcze w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Samorządowe Kolegia Odwoławcze – przeszłość i przyszłość*, red. K. Sieniawska, Kraków 2011, s. 94.

<sup>20</sup> Art. 15 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. 2013, poz. 267 ze zm.), dalej zwane k.p.a.



nowością stwierdzić przy tym należy, że prawo nie powinno być iluzoryczne, a wręcz przeciwnie – powinno mieć charakter realny i łatwy do realizacji. Przyjęte rozwiązania są istotne z perspektywy harmonizacji rozwiązań na poziomie europejskim, w tym zasad dobrej administracji.

Ustawa określa kolegia jako organy wyższego stopnia w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>21</sup> oraz Ordynacji podatkowej<sup>22</sup>, które wykonują swoje kompetencje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. W świetle art. 2 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych w sprawach tych kolegia są organami właściwymi w szczególności do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, żądań wznowienia postępowania lub do stwierdzania nieważności decyzji. Zgodnie zaś z dyspozycją przepisu art. 1 ust. 2 na zasadach określonych w odrębnych ustawach kolegia orzekają także w innych sprawach. Zatem zadania kolegiów polegają na kontroli instancyjnej i nadzorze pozainstancyjnym nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej.

W oparciu o art. 1 ust. 2 u.s.k.o. kolegiom przyznano kompetencje do orzekania na zasadach określonych w odrębnych ustawach, także i w innych sprawach niż indywidualne sprawy administracyjne załatwiane przez organy gmin w ramach zadań własnych. Z chwilą powstania kolegia zostały wyposażone w kompetencje do przyjmowania i rozpoznawania skarg i wniosków na zasadach określonych w dziale VIII k.p.a. („Skargi i wnioski”), jednak w ograniczeniu do administracyjnych spraw indywidualnych załatwianych przez organy gmin w zakresie zadań własnych. Ponadto kolegia uzyskały kompetencję do orzekania w sprawach cywilnych, gdyż powierzono im rozpoznawanie sporów majątkowych między właścicielami nieruchomości a jej użytkownikami wieczystymi o wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu<sup>23</sup>. Kolegia stały się również or-

<sup>21</sup> Art. 1 ust. 1 u.s.k.o.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tj. Dz.U. 2012, poz. 749 ze zm.), dalej jako ordynacja podatkowa.

<sup>23</sup> Art. 43a i art. 43f ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (t.j. Dz.U. 1991, Nr 30, poz. 127) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia

ganami kontrolnymi w stosunku do organów administracji publicznej innych niż organy gmin. Dotyczyło to rozpatrywania odwołań od decyzji wydawanych przez izby rolnicze w sprawach indywidualnych z zakresu zadań własnych gmin, które na mocy porozumień mogły być przekazywane izbom rolniczym na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy z 14 grudnia 1985 r. o izbach rolniczych<sup>24</sup>. Kolegia uzyskały też prawo żądania niezbędnych informacji i dokumentów dotyczących działania organów gminy<sup>25</sup> oraz wglądu w dokumentację związaną z załatwianiem spraw będących przedmiotem orzekania kolegium<sup>26</sup>.

Pomimo ustanowienia kolegium w strukturze samorządu terytorialnego regulacja ustawowa odnosząca się do ustroju i zadań kolegiów, funkcjonowania i powoływania ich organów wskazuje na cechy, które bliższe i typowe są dla organów jurysdykcyjnych, przypominając te funkcjonujące w sądownictwie powszechnym. Zauważyć przy tym należy, że warunki pełnienia funkcji członka kolegiów są ustanowione na dość wysokim poziomie, gdyż ustawa wymaga przede wszystkim wyższego wykształcenia magisterskiego prawniczego lub administracyjnego, wysokiego poziomu wiedzy fachowej oraz niekaralności. Obowiązuje również wobec członków kolegiów zasada niepołączalności stanowisk, apartyjności, apolityczności, które łącznie stanowią gwarancje niezależności i bezstronności orzeczniczej. Wymagania te są więc analogiczne jak w przypadku przedstawicieli sądownictwa.

Na wyraźny związek z sądowym wymiarem sprawiedliwości wskazują również rozwiązania dotyczące procedowania kolegiów. Jako podstawową formę ustawa wskazuje rozprawę, przy czym jednak w przeważającej większości rozstrzygnięcia zapadają na posiedzeniach niejawnych.

W świetle obowiązujących unormowań, ale również orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego<sup>27</sup>, trudno jednoznacznie określić pozycję kolegiów

---

21 października 1994 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. Nr 123, poz. 601) – obie ustawy uchylone.

<sup>24</sup> Ustawy z dnia 14 grudnia 1985 r. o izbach rolniczych (t.j. Dz.U. 2002, Nr 101, poz. 927 ze zm.).

<sup>25</sup> Art. 19 ust. 2 pkt 1 u.s.k.o.

<sup>26</sup> Art. 19 ust. 2 pkt 2 u.s.k.o.

<sup>27</sup> Por. wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 73; wyrok z dnia 14 listopada 2006 r., sygn. akt SK 41/04, OTK ZU 2006, nr 10A, poz. 150; wyrok z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. akt P 57/07, OTK ZU 2008, nr 10A, poz. 178.

w systemie organów. Z jednej bowiem strony sama nazwa oraz zadania, jakie sprawują, mogłyby wskazywać na to, że są to organy samorządowe, niemniej jednak możliwość ingerencji ze strony administracji rządowej, w tym przede wszystkim prezesa Rady Ministrów, nieograniczające się tylko do sfery powoływania składu kolegiów, ale wyrażające się w różnych formach nadzoru i zapewnienia finansowania działalności kolegiów, wskazują na element administracji rządowej sprawującej kontrolę i nadzór nad administracją samorządową. Jednocześnie część doktryny wskazuje, że kolegia powinny być określane jako organy *quasi*-sądowe, jednakże stanowisko to nie znajduje szerszej aprobaty, pozostając w sprzeczności z regulacją art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.<sup>28</sup> Z resztą w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności kolegia można traktować nawet jako niezawisłe i niezależne sądy<sup>29</sup>. Wszakże z wielu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że taki status mogą mieć nie tylko organy orzekające w sprawach cywilnych i karnych, ale również, ze względu na obowiązującą procedurę, organy funkcjonalnie podobne do sądów<sup>30</sup>.

Można więc stwierdzić, że w szczególności regulacja kodeksu postępowania administracyjnego wprowadza swoiste zamieszanie poprzez brak jednoznacznej, jasnej interpretacji, a istniejące rozbieżności co do oceny charakteru kolegiów wskazują na konieczność ostatecznego określenia ich ustrojowego charakteru, i to nie tylko w ustawie szczegółowej, ale również *prima facie* przepisach konstytucyjnych. Można postawić tezę, iż samorządowe kolegia odwoławcze są organem „hybrydowym”, pełniącym funkcje kontroli instancyjnej o charakterze administracyjnym, choć z kompetencjami typowymi dla organu wymiaru sprawiedliwości, jednakże niewłączonymi do tejże struktury.

Pojawić się może jednak wątpliwość, czy samorządowe kolegia odwoławcze w ogóle powinny funkcjonować w strukturach organów publicznych.

<sup>28</sup> S. Serafin, B. Szmulik, *Organy ochrony prawnej RP*, Warszawa 2007, s. 205; M. Szwarczyk, *Quasi-sądowe organy orzekające*, [w:] *Ustrój organów ochrony prawnej*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2005, s. 229.

<sup>29</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. 1993, Nr 61, poz. 284 ze zm.), tak również D. Kijowski, *Samorządowe kolegia odwoławcze po 25 latach*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3, s. 45.

<sup>30</sup> Zob. chociażby wyroki: z dnia 23 października 1985 r. *Bentham przeciwko Holandii*, A. 97, §40, *Delcourt przeciwko Belgii*, §31.

Z resztą od czasu do czasu pojawiają się różnego rodzaju koncepcje ich reformy, a nawet likwidacji. O sensie jednak ich istnienia, jak również o tym, iż są to instytucje potrzebne, świadczą dane dotyczące liczby spraw, które kolegia rozpatrują. Taki stan rzeczy pozostaje w istotnej korelacji ze stałym wzrostem świadomości możliwości korzystania przez obywateli z zaskarżania rozstrzygnięć zapadających w postępowaniu administracyjnym w pierwszej instancji. Oczywiście jednocześnie zauważalne są idee zastąpienia dwuinstancyjności postępowania swoistym, z punktu widzenia zasad konstytucyjnych czy też zasady dobrej administracji, rozwiązaniem polegającym na wprowadzeniu w ramach jej realizacji wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez organy pierwszoinstancyjne<sup>31</sup>. Rozwiązania te są jednak sprzeczne z duchem obowiązującej Konstytucji, w szczególności z art. 78. Wprawdzie dopuszcza on wyjątki od zasady przyznania prawa do zaskarżania decyzji wydanej w I instancji, jednak trudno zaakceptować, iż to kontrowersyjne i wyjątkowe rozwiązanie miałyby dotyczyć blisko połowy decyzji administracyjnych wydawanych przez organy administracji publicznej. Z perspektywy jednak kilkuletniego już doświadczenia oraz mając na uwadze fakt, iż dobór funkcjonariuszy administracji samorządowej w dalszym ciągu, w przeważającej części, nie ma nic wspólnego z ich fachowością i wiedzą, należy stwierdzić, iż radykalne rozwiązania wypływają raczej z chęci doraźnych zysków niż przemyślanych rozwiązań i koncepcji. Poziom znajomości obowiązujących unormowań prawnych, reguł ich interpretacji, wnioskowań prawniczych, czy też orzecznictwa wśród osób odpowiedzialnych za przygotowywanie i wydawanie decyzji w pierwszej instancji jest często tak żenujący, że nie sposób nie stwierdzić, iż doprowadzenie do wyposażenia organów pierwszej instancji w dodatkowe władztwo administracyjne w konsekwencji byłoby nie tylko rozwiązaniem naruszającym elementarne wręcz gwarancje ochrony praw i wolności obywatelskich, ale w niedługim okresie doprowadziłoby do paraliżu państwa, w tym również wymiaru sprawiedliwości w zakresie sądownictwa administracyjnego. Te wszystkie czynności, w szczególności polegające na eliminacji wadliwych

---

<sup>31</sup> Koncepcję taką dość często akcentuje Z. Kmiecik, por. Z. Kmiecik, *Odwolania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 187 i n.; Z. Kmiecik, *Samorządowe kolegia odwoławcze w układzie administracyjnego toku instancji*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 3, s. 6–20.

decyzji administracyjnych, które w obecnym stanie prawnym wykonują kolegia, byłyby przerzucone na i tak już niewydolne sądy administracyjne. Nie należy bowiem łudzić się, że organy pierwszej instancji będą zmieniały swoje stanowisko na skutek wnoszonych przez strony postępowania „odwołań”, skoro nawet w obecnym stanie prawnym w przypadku uchylania ich decyzji problem stanowi zastosowanie się do wytycznych formułowanych przez organy odwoławcze. Często więc obserwuje się autorytarną niezmiennosc ich stanowiska, w całkowitej sprzeczności z obowiązującymi unormowaniami, która graniczy wręcz z absurdem. Teza ta jest tym bardziej uzasadniona, że w obecnym stanie prawnym organy pierwszej instancji mają możliwość ponownego rozpatrzenia sprawy i jej rozstrzygnięcia w oparciu o przepis art. 132 k.p.a. czy też art. 226 ordynacji podatkowej, co jednak następuje tak rzadko, że wręcz jest prawie niezauważalne. Podnieść także należy, iż w przypadku przyjęcia wskazanych rozwiązań strony postępowania zostaną z całą pewnością pozbawione możliwości szybkiego uzyskania przysługujących im uprawnień, gdyż nie będzie to możliwe nawet w przypadku wygrania sprawy przed sądem administracyjnym, który nie orzeka przecież reformacyjnie. Formułując tego rodzaju koncepcje, ich twórcy wydają się zupełnie zapominać o tym, że rokrocznie kilkanaście tysięcy skarżących uzyskuje w postępowaniu przed kolegiami uprawnienia, które były kwestionowane w pierwszej instancji. W przeważającej części tych przypadków organy odwoławcze wydają swoje orzeczenia na podstawie tego samego materiału dowodowego, którym dysponował organ pierwszej instancji, i co ważniejsze, również w oparciu o te same przepisy prawa procesowego i materialnego, choć często interpretowane przez osoby o wyższej wiedzy prawniczej i doświadczeniu. To więc dzięki takim zdobyczom nowej demokracji jak kolegia obywatele uzyskują przysługujące im uprawnienia, na które w przypadku postępowań sądowo-administracyjnych przychodzi im często oczekiwać nawet kilka lat. Kolegia stanowią więc realną gwarancję przestrzegania prawa oraz realizacji podstawowych praw jednostki.

Zatem nie tylko należy porzucić te utopijne koncepcje, które zmierzają do eliminacji kolegiów ze struktury organów władzy publicznej, a wręcz przeciwnie, dokonać reformy w kierunku wzmocnienia ich oddziaływania na organy samorządu terytorialnego. Dróg do tego celu może być wiele. Z jednej strony na zaakceptowanie zasługuje chęć wzmocnienia ustroju kolegiów po-

przez wpisanie ich jako organu konstytucyjnego w rozdziale IX Konstytucji „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”, na analogicznych zasadach jak w przypadku Najwyższej Izby Kontroli oraz poprzez powołanie niezależnego kolegialnego organu odwoławczego w oparciu o funkcjonującą już kadrę orzeczniczą samych kolegów, możliwe także poprzez rozszerzenie ich składu o część obecnej administracji na szczeblu wojewody. Rozwiązanie takie zakłada przyznanie nowo utworzonemu organowi prawa do zaskarżania do sądu administracyjnego przepisów prawa miejscowego tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, a będących podstawą prawną wydawanych przez nie rozstrzygnięć<sup>32</sup>. Według tej koncepcji dotychczasowe doświadczenia w funkcjonowaniu kolegów i ich dorobek orzeczniczy nakazywałyby ostrożność w takiej modyfikacji systemu postępowania administracyjnego, w którym doszłoby do eliminacji z niego kolegów. W efekcie radykalne rozwiązanie polegające na likwidacji kolegów mogłoby naruszyć konstytucyjne gwarancje jednostki do sprawnego i merytorycznego, a przy tym zgodnego z zasadą legalizmu, rozstrzygnięcia indywidualnych spraw administracyjnych.

Istotne jest, że oddziaływanie kolegów w kierunku jednolitego stosowania prawa w administracyjnych sprawach indywidualnych przynosi wymierne skutki w praktyce<sup>33</sup>. Miernikiem jakości orzecznictwa kolegów jest niewielki odsetek uwzględnianych przez sądy administracyjne skarg na ich decyzje. Podkreślić przy tym należy, że sytuacja ta ma miejsce przy dość szerokiej, szczególnej właściwości kolegów, tak rzeczowej, jak i terytorialnej czy funkcjonalnej. W ustroju organów administracji państwowej nie ma wielu, które sprostałyby orzecznictwu w tak rozległym zakresie bez dodatkowych modyfikacji czy też rozszerzania ich składu liczebnego. Zaznaczyć należy, że na podstawie dotychczasowej praktyki można stwierdzić, że orzecznictwo kolegów charakteryzuje się większym stopniem poprawności nawet w porównaniu z orzecznictwem wojewodów. Dostrzegalny jest jednak duży dystans do wskazanego wyżej postulatu, mimo iż tego rodzaju zmiany, zwłaszcza mając na uwadze uregulowania konstytucyjne dotyczące

---

<sup>32</sup> M. Bąkiewicz, *Samorządowe kolegia odwoławcze. Ewolucja, stan obecny i perspektywy instytucji*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 9, s. 50.

<sup>33</sup> J. Borkowski, *Perspektywa trwania samorządowych kolegiów odwoławczych*, [w:] *Samorządowe Kolegia Odwoławcze...*, s. 104; W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Niezależny organ kontroli w postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 11.

regionalnych izb obrachunkowych, uznać należy za celowe i pożądane. Prostem więc i niekontrowersyjnym politycznie zabiegiem mogłoby być wpisanie do Konstytucji postanowień statuujących kontrolę instancyjną i pozainstancyjną sprawowaną przez kolegia na zasadach ustawowych<sup>34</sup>. Przy zachowaniu więc dotychczasowego dorobku nastąpiłoby dalsze realizowanie zasady demokratycznego państwa prawnego, bez burzenia instytucji już istniejących. Taki ewolucyjny charakter uznać należy za w pełni akceptowalny.

Konstytucjonalizacja kolegiów możliwa byłaby także poprzez modyfikację postanowień ustawy zasadniczej w przepisie art. 171 Konstytucji poprzez dodanie dodatkowego ustępu. Nic nie stoi bowiem na przeszkodzie uzupełnieniu jego brzmienia o wskazanie, że w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, w drugiej instancji orzekają niezależne samorządowe kolegia odwoławcze, których ustrój i właściwość oraz postępowanie przed nimi określałaby ustawa<sup>35</sup>. Rozwiązanie takie, biorąc pod uwagę przyjęty obecnie kształt kolegiów odwoławczych jako jednak organów samorządowych, byłoby logiczne i uzasadnione systemowo, a przy tym analogiczne jak już obecne w Konstytucji unormowanie dotyczące regionalnych izb obrachunkowych.

Mając jednakże na uwadze cel w postaci wzmocnienia ochrony prawa jednostek w ich relacjach z administracją publiczną stopnia podstawowego, nie sposób jednakże pominąć autorskiej koncepcji Jana Marii Rokity, formułowanej przed wyborami parlamentarnymi w roku 2005. Idea posła Rokity sprowadzała się do włączenia samorządowych kolegiów odwoławczych w system sądownictwa administracyjnego. Kolegia miałyby się stać sądami administracyjnymi pierwszej instancji, które funkcjonowałyby w ramach struktury łącznie z wojewódzkimi sądami administracyjnymi jako sądami drugiej instancji oraz Naczelnym Sądem Administracyjnym jako sądem wyłączenie prawa – typowo kasacyjnym.

Nie można jednak przesądzić jednoznacznie, który z zaprezentowanych modeli byłby najwłaściwszy, gdyż każdy z nich ma swoje wady i zalety. Regulacja konstytucyjna nie tylko wpłynęłaby na zagwarantowanie odpowiedniej pozycji kolegiów, ale dodatkowo również byłaby gwarantem ich niezależno-

---

<sup>34</sup> M. Bąkiewicz, *op.cit.*, s. 53.

<sup>35</sup> D. Dudek, *op.cit.*, s. 55.

ści, także od często chwiejnej woli politycznej większości parlamentarnej. Nie ulega wątpliwości, że każde zawirowania polityczne mogą rodzić niebezpieczeństwo doraźnej ingerencji w funkcjonowanie kolegiów, ze względu nie na argumenty merytoryczne, ale *stricte* polityczne i pozamerytoryczne.

Z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych gwarancji ochrony praw obywateli czy też realizacji prawa do dobrej administracji nie sposób zanegować potrzeby funkcjonowania organów kontroli, zwłaszcza nad decyzyjną działalnością samorządu terytorialnego. Przy tym mechanizm kontroli powinien być ugruntowany konstytucyjnie, co z kolei wyeliminowałoby nawet potencjalne impulsy do jego nieprzemyślanej i uwarunkowanej doraźnymi celami politycznymi zmiany. Negatywnie ocenić należy zatem wszelkiego rodzaju koncepcje likwidacji dwuinstancyjnej kontroli administracji oraz wprowadzanie jej w strukturę organów na poziomie pierwszej instancji. Mając przy tym na uwadze prawo do sądu i regulacje odnoszące się do struktury instancyjnej wymiaru sprawiedliwości, rozwiązania te powinny iść bardziej w kierunku wykorzystania dorobku kilkudziesięciu już lat funkcjonowania kolegiów, chociażby zatem poprzez budowanie struktury instancyjnego sądownictwa administracyjnego z instancją kasacyjną z prawdziwego zdarzenia, niż jego niweczenia. Z pewnością wpłynęłoby to wydatnie na budowanie niezależności kolegiów i stworzenia sądownictwa administracyjnego paralelnego z pozostałymi częściami wymiaru sprawiedliwości.

## Literatura

- Bąkiewicz M., *Samorządowe kolegia odwoławcze. Ewolucja, stan obecny i perspektywy instytucji*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 9.
- Borkowski J., *Perspektywa trwania samorządowych kolegiów odwoławczych*, [w:] *Samorządowe Kolegia Odwoławcze – przeszłość i przyszłość*, red. K. Sieniawska, Kraków 2011.
- Chróścielewski W., Kmiecik Z., *Niezależny organ kontroli w postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 11.
- Codification of Administrative Procedure*, red. J.B. Auby, Bruksela 2014.
- Dąbek D., Zimmermann J., *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie prokonstytucyjnym*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005.



- Dudek D., *Konstytucyjne uwarunkowania samorządowych kolegiów odwoławczych*, [w:] *Dwadzieścia lat odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce*, red. P. Smoleń, W. Taras, Lublin 2010.
- Goleniowska-Gaigan J., *Geneza samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Casus” 2010, nr 56.
- Janowicz Z., *Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, nr 1.
- Jasundowicz T., *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996.
- Kijowski D., *Samorządowe kolegia odwoławcze po 25 latach*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3.
- Kmieciak Z., *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Kmieciak Z., *Samorządowe kolegia odwoławcze w układzie administracyjnego toku instancji*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 3.
- Korzeniowska A., *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Kraków 2002.
- Martysz C., Matan A., *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2005.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji europejskiej*, Warszawa 1992.
- Sarnecki P., *Samorządowe Kolegia Odwoławcze w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Samorządowe Kolegia Odwoławcze – przeszłość i przyszłość*, red. K. Sieniawska, Kraków 2011.
- Schwarze J., *European Administrative Law*, Londyn 2010.
- Serafin S., Szmulik B., *Organy ochrony prawnej RP*, Warszawa 2007.
- Sieniawska K., *Być pierwszą instancją*, „Casus” 1997, nr 5.
- Skrzydło-Niżnik I., *Wypowiedź w dyskusji*, „Casus” 1996, nr 1.
- Stępień J., *Samorząd a państwo*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.
- Szwarczyk M., *Quasi-sądowe organy orzekające*, [w:] *Ustrój organów ochrony prawnej*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2005.
- Taras W., *Samorządowe kolegia odwoławcze – zagadnienia ustrojowe*, [w:] *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, red. M. Chmaj, Lublin 1997.