

*Tomasz Karwicki**

SAMORZĄDOWE KOLEGIUM ODWOŁAWCZE JAKO KOLEGIALNY ORGAN ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

1. WPROWADZENIE

Samorządowe kolegia odwoławcze powstały z dniem 6 grudnia 1994 r. w wyniku przekształcenia kolegiów odwoławczych przy sejmikach samorządowych, na mocy art. 29 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych¹. Członkowie dotychczasowych kolegiów, którzy wykonywali swe funkcje w ramach stosunku pracy, stali się z mocy prawa, z zastrzeżeniem spełniania warunków określonych w art. 5 ust. 1 ustawy, etatowymi członkami terytorialnie odpowiedniego kolegium.

Warto zasygnalizować, że przyczyna utworzenia kolegiów była ściśle związana z obowiązującą na gruncie postępowania administracyjnego zasadą dwuinstancyjności postępowania, wyrażoną w art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego. Nadto prawodawcy przyświecała idea ochrony samodzielności samorządu terytorialnego wynikająca z przyjętego modelu ustrojowej władzy publicznej. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym², na mocy art. 7 i 8, dokonała podziału zadań gminy na własne i zlecone. Rozstrzygnięcia zapadające w obrębie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej mogły być poddane kontroli przez wojewodę, zaś w przypadku zadań własnych pojawiła się konieczność utworzenia, niezależnego od administracji rządowej, organu pełniącego rolę organu II instancji ze wszystkimi tego konsekwencjami³.

Powstanie samorządowych kolegiów odwoławczych wpisuje się w występującą w latach dziewięćdziesiątych tendencję powoływania do życia kolegialnych organów administracji publicznej. Z kolei w latach 1972-1975 dominującą

* Mgr, Katedra Postępowania Administracyjnego Porównawczego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 79 poz. 856 ze zm.

² Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.

³ Szerzej na temat reformy w kontekście zmian Kodeksu postępowania administracyjnego: Lidia Klat-Wertelecka, *Reforma samorządu terytorialnego a kodeks postępowania administracyjnego*, *Samorząd Terytorialny* 2000, nr 1-2, s. 125-142.

rolę odgrywały organy jednoosobowe, którym akty prawne przyznawały szeroko zakrojone kompetencje.

2. POJĘCIE KOLEGIALNOŚCI

W tym miejscu warto zdefiniować pojęcie **kolegialność**, któremu doktryna przypisała dwa znaczenia. Pierwsze z nich odnosi się do określonego sposobu działania, zaś drugie do określonej struktury organu⁴. J. Starościak, charakteryzując pojęcie **kolegialność** utożsamiane z metodą działania, podkreślił, że wiąże się ono z koniecznością współpracy szeregu osób⁵. Jak słusznie zauważa A. Korzeniowska: „Z faktu współpracowania ze sobą kilku osób nie wynika jednak, aby organ działający przy zastosowaniu tej metody, posiadał strukturę wieloosobową⁶. W przypadku kolegialności”, definiowanej jako określona struktura organu, organ taki będzie składał się w istocie swej z wielu osób, posiadających równe prawa i obowiązki, powołanych do łącznego podejmowania decyzji czy też innych czynności⁷. Przy takim rozumieniu kolegialności ważnym zagadnieniem jest *quorum*, czyli określona przepisami ustrojowymi minimalna liczba członków organu, których obecność jest niezbędna z punktu widzenia ważności podejmowanych uchwał.

3. ZALETY I WADY ORGANÓW KOLEGIALNYCH

Rozważając problematykę kolegialności w administracji publicznej nie sposób pominąć kwestię zalet i wad organów kolegialnych⁸. Udział wielu osób

⁴ Por. Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa – Poznań 1977, s. 105; T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, pod red. J. Starościaka, Ossolineum 1977, s. 357 i n.; Z. Rybicki, *Kolegialność i jednoosobowość w systemie rad narodowych*, *Problemy Rad Narodowych* 1966, nr 6, s. 83.

⁵ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 50.

⁶ A. Korzeniowska, *Z problematyki kolegialności i kolegialnych organów administracji publicznej*, *Samorząd Terytorialny* 1997, nr 3, s. 34.

⁷ A. Korzeniowska, *Z problematyki kolegialności i kolegialnych organów administracji publicznej*, *Samorząd Terytorialny* 1997, nr 3, s. 35 za A. Aramowskim, [w:] *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, pod red. L. Pasiecznego, Warszawa 1992, s. 86.

⁸ Szerzej: J. Borkowski, *Kolegialność w administracji państwowej*, Nowe Drogi 1972, z. 10, s. 159-169; J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Część I, Kraków 1995, s. 203; M. Jaroszyński, J. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 172 i n.; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne część ogólna*, Toruń 2001, wyd. IV, s. 224-225; T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, pod red. J. Starościaka, Ossolineum 1977, s. 360 i n.; Z. Rybicki,

w podejmowaniu rozstrzygnięcia, szczególnie w sprawach trudnych, jest korzystny, bowiem dyskusja umożliwi wszechstronne rozważenie występujących w danej sprawie problemów o charakterze faktycznym i prawnym. Decyzja kolegialna winna być rezultatem współdziałania członków organu kolegialnego i stanowić swoisty konsensus. Nie bez znaczenia jest też fakt występowania, w ramach takiego organu, wewnętrznej kontroli, którą sprawują poszczególni jego członkowie. Kolegialność daje możliwość takiego kształtowania składu osobowego, uwzględniającego wiedzę i kwalifikacje zawodowe, który, ze względu na przedmiot procedowania, będzie najodpowiedniejszy do rozpoznania sprawy.

Jako wadę takiego ukształtowania organizacji organu administracji publicznej można uznać powolność działania oraz duże koszty funkcjonowania. Innym negatywnym zjawiskiem jest mniejsze poczucie odpowiedzialności za podjęte rozstrzygnięcie. W przypadku organów kolegialnych, w skład których wchodzi duża liczba członków, możemy mieć do czynienia z trudnością bądź w ogóle z niemożnością ustalenia osób odpowiedzialnych za treść podjętej uchwały. Warto odnotować, że przeciwieństwa wad organu kolegialnego stanowią zarazem zalety organów monokratycznych.

Mając na uwadze powyższe spostrzeżenie, należy podkreślić, że, analizując problematykę kolegialności, trudno jest pominąć kwestię jednoosobowości⁹. Wyrażona przed laty myśl J. Borkowskiego to potwierdza: „Kolegialność i jednoosobowość w decydowaniu i bieżącym kierownictwie są elementami wzajemnie się uzupełniającymi. Na ścisły związek wskazuje zresztą fakt łącznego omawiania kolegialności i jednoosobowości w rozważaniach o strukturze i działaniu administracji państwowej”¹⁰. Autor ponadto zaznaczył, że wady i zalety obu form można przedstawić tylko wtedy, gdy rozpatruje się je łącznie¹¹. W innym opracowaniu poświęconym organom kolegialnym w postępowaniu administracyjnym B. Adamiak i J. Borkowski zauważają inną tendencję, że: „W nauce administracji problem kolegialności w działaniu administracji zawsze był dostrzegany i rozpatrywany, najczęściej jednak tylko

Kolegialność i jednoosobowość w systemie rad narodowych, Problemy Rad Narodowych 1966, nr 6, s. 90; J. Służewski, *Nauka administracji*, Warszawa 1969, s. 103; J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 133; J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1978, s. 459.

⁹ Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne część ogólna*, Toruń 2001, wyd. IV, s. 224-225; M. Wierzbowski, J. Jagielski, M. Szubiakowski, Z. Cieślak, J. Lang, Aleksandra Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2003, wyd. V, s. 106.

¹⁰ J. Borkowski, *Kolegialność w administracji państwowej*, Nowe Drogi 1972, z. 10, s. 160; Podobnie A. Korzeniowska, *Z problematyki kolegialności i kolegialnych organów administracji publicznej, Samorząd Terytorialny* 1997, nr 3, s. 36.

¹¹ J. Borkowski, *Kolegialność w administracji państwowej*, Nowe Drogi 1972, z. 10, s. 160.

z jednego punktu widzenia. W zasadzie przeciwstawiano sobie kolegialność i monokratyzm w strukturze oraz działaniu administracji [...]”¹².

Jako podsumowanie tego etapu rozważań warto przytoczyć, sformułowane przez J. Starościaka, zasady, których zastosowanie umożliwiłoby zneutralizowanie wad organów kolegialnych¹³. Są to następujące zasady:

- 1) ograniczenie składu liczbowego organu kolegialnego do niezbędnego minimum w celu usprawnienia jego pracy,
- 2) profesjonalne przygotowanie przez aparat obsługi projektów decyzji, by organ kolegialny mógł skoncentrować się na sprawach istotnie wątpliwych,
- 3) przeprowadzenie podziału zadań pomiędzy członków organu kolegialnego w taki sposób, by można było ustalić osobistą odpowiedzialność.

Z punktu widzenia tematu niniejszego opracowania niezbędne jest powołanie się na konstrukcję zdolności do orzekania organów kolegialnych. W oparciu o to kryterium ustawodawca przyjął dwa rozwiązania, przyznając zdolność do orzekania:

- 1) składom orzekającym złożonym z członków tego organu,
- 2) organowi kolegialnemu działającemu w pełnym składzie (*in pleno*).

Przykładem organu, którego działalność orzecznicza opiera się na pierwszym z wymienionych rozwiązań, są, wspomniane już na początku rozważań, samorządowe kolegia odwoławcze.

4. CHARAKTERYSTYKA SAMORZĄDOWYCH KOLEGIÓW ODWOŁAWCZYCH ORAZ POSTĘPOWANIA PRZED TYMI ORGANAMI

Samorządowe kolegia odwoławcze, zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, zwanych dalej **kolegiami**, są organami wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁴ i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem: „jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej”. Ustęp 2 powyższego artykułu zastrzega, że: „na zasadach określonych w odrębnych ustawach kolegia orzekają w innych sprawach niż wymienione w ust. 1”. Przykładem takiej ustawy jest ustawa z dnia o 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,

¹² B. Adamiak, J. Borkowski, *Organy kolegialne w postępowaniu administracyjnym, Państwo i Prawo* 1993, z. 3, s. 29.

¹³ J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 137-138.

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2000r., nr 98, poz. 1071 ze zm.

która powierza kolegiom orzekanie w sprawach sporu między właścicielem nieruchomości (gminą, Skarbem Państwa) a użytkownikiem wieczystym o wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości¹⁵.

Prawodawca w art. 2 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych sprecyzował, że w sprawach, o których mowa w art. 1 ust. 1, kolegia są organami właściwymi w szczególności do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, żądań wznowienia postępowania lub do stwierdzenia nieważności decyzji. Przepis ten koresponduje z art. 17 ust. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, który stanowi, że: „Organami wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu są: 1) w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego – samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej”.

W Kodeksie postępowania administracyjnego tylko trzy artykuły odnoszą się wprost do organów kolegialnych, a mianowicie art. 27, art. 87 i art. 93 zdanie drugie. Taki stan rzeczy skłania do stwierdzenia, że pozostałe przepisy k.p.a. dotyczą postępowania administracyjnego, zarówno przed organami monokratycznymi, jak i kolegialnymi¹⁶. Zdawkowe odniesienie się przez ustawodawcę do problematyki kolegialnych organów, Z. Kmiecik określił jako „ewidentny mankament regulacji procesowej zawartej w k.p.a.”¹⁷. Potrzebę dokonania zmiany w tym zakresie sygnalizowali także B. Adamiak i J. Borkowski¹⁸. Warto zaznaczyć, że ustawodawstwo państw europejskich zna przykłady szczegółowych uregulowań prawnych odnoszących się do organów kolegialnych w postępowaniu administracyjnym. Jako przykład można wskazać Grecję¹⁹ i Hiszpanię²⁰.

Art. 27 § 1 k.p.a. traktuje o wyłączeniu członka organu kolegialnego od udziału w postępowaniu w przypadkach określonych w art. 24 § 1 k.p.a. W zdaniu drugim doprecyzowano, że o wyłączeniu tego członka, w przypadkach określonych w art. 24 § 3, postanawia przewodniczący organu kolegialnego lub organu wyższego stopnia na wniosek strony, członka organu kolegialnego albo

¹⁵ Dz.U. z 2010 r., nr 102, poz. 651 ze zm.

¹⁶ Takie stanowisko prezentuje m.in. B. Adamiak, J. Borkowski, *Organy kolegialne w postępowaniu administracyjnym*, *Państwo i Prawo* 1993, z. 3 s. 28; A. Korzeniowska, *Z problematyki kolegialności i kolegialnych organów administracji publicznej*, *Samorząd Terytorialny* 1997, nr 3, s. 42.

¹⁷ Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 119.

¹⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Organy kolegialne w postępowaniu administracyjnym*, *Państwo i Prawo* 1993, z.3, s. 37.

¹⁹ Szerzej: Z. Kmiecik [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, wyd. 2, Warszawa 2010, rozdział VII *Grecja*, s. 187-189.

²⁰ Szerzej: A. Defecińska-Tomczak [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, wyd. 2, Warszawa 2010, rozdział IX *Hiszpania*, s. 224-225.

z urzędu. Z kolei § 1a omawianego artykułu stanowi, że członek samorządowego kolegium odwoławczego podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jeżeli brał udział w wydaniu decyzji objętej wnioskiem.

Gdyby, wskutek wyłączenia członków organu kolegialnego, organ ten stał się niezdolny do podjęcia uchwały z braku wymaganego quorum, zastosowanie mają odpowiednio przepisy art. 26 § 2 k.p.a. W przypadku wystąpienia przesłanek wyłączenia prezesa samorządowego kolegium odwoławczego od udziału w postępowaniu, organ właściwy do załatwienia sprawy wyznacza Prezes Rady Ministrów. Art. 26 § 3 k.p.a. przyznaje kompetencję ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej do wyznaczenia, w drodze postanowienia, innego samorządowego kolegium odwoławczego, jeżeli samorządowe kolegium odwoławcze, wskutek wyłączenia jego członków, nie może załatwić sprawy.

W rozważaniach dotyczących art. 87 k.p.a. wskazano, że prawodawca dopuścił możliwość ograniczenia stosowania zasady bezpośredniości na etapie postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez organ kolegialny²¹. Powyższy artykuł stanowi podstawę do zlecenia przeprowadzenia postępowania dowodowego lub jego części jednemu z członków lub pracowników organu kolegialnego, który jest właściwy do wydania decyzji w sprawie, pod warunkiem, że przepisy szczególne się temu nie sprzeciwiają.

Z kolei, w rozdziale 5 k.p.a. zatytułowanym „Rozprawa”, art. 93 zdanie drugie nakłada na organ kolegialny obowiązek, aby rozprawą kierował przewodniczący lub wyznaczony członek tego organu.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych orzeczenia kolegium zapadają po przeprowadzeniu rozprawy lub na posiedzeniu niejawnym, przy czym orzeczenia wydawane w trybie art. 79 ust. 5, 6 i 9, art. 80 ust. 1 i 3 oraz art. 81 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami wydawane są w formie decyzji albo postanowień. Analiza przytoczonego przepisu wskazuje, że rozprawa jest jedną z przewidzianych prawem form postępowania wyjaśniającego i ustawodawca pozostawił możliwość rozstrzygnięcia zasadności jej przeprowadzenia w odniesieniu do zgromadzonego materiału dowodowego w konkretnej sprawie²².

Na mocy art. 17 ust. 2 ustawy kolegium wydaje orzeczenia po odbyciu niejawnego narady składu orzekającego, która winna obejmować następujące elementy:

²¹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Organy kolegialne w postępowaniu administracyjnym*, *Państwo i Prawo* 1993, z.3, s. 32-33.

²² A. Korzeniowska, *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Zakamycze, s. 12-17.

1. Przedstawienie sprawy przez członka sprawozdawcę,
2. Dyskusję,
3. Głosowanie nad orzeczeniem i zasadniczymi motywami rozstrzygnięcia.

Nie ulega wątpliwości, że narada jest elementem charakterystycznym dla podejmowania decyzji przez organy kolegialne. Podstawowym jej celem jest bowiem takie ukierunkowanie procesów decyzyjnych, które w efekcie spowoduje osiągnięcie konsensusu co do mającego zapaść rozstrzygnięcia. Poszczególne stanowiska i poglądy członków organu kolegialnego zastąpi jedno orzeczenie wydane w imieniu uprawnionego organu.

Orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego zapadają większością głosów, zaś przepis art. 17 ust. 3 ustawy wyraźnie zaznacza, że członek składu orzekającego nie może wstrzymać się od głosu. Jednak na mocy art. 17 ust. 4 członkowi składu orzekającego, który został przegłosowany, przysługuje prawo do zgłoszenia, przy podpisywaniu orzeczenia, zdania odrębnego (tzw. *votum separatum*). Korzystając z tego prawa, powinien w terminie 7 dni od dnia odbycia narady uzasadnić je na piśmie. Wobec powyższego, zasadne wydaje się być włączenie tego dokumentu do akt sprawy, aby mogły się z nim zapoznać w szczególności strony postępowania. Jak stanowi art. 17 ust. 5 obowiązek podpisania orzeczenia kolegium ciąży na wszystkich członkach składu, nie wyłączając przegłosowanego.

Zagadnieniem, które nie znajduje oparcia w obowiązującym stanie prawnym jest chociażby kwestia sporządzenia protokołu z przebiegu narady czy przygotowania uzasadnienia decyzji. Konkurencyjne kompetencje w tym zakresie mogą przysługiwać zarówno przewodniczącemu składu orzekającego, jak i sprawozdawcy, w sytuacji, w której nie jest to ta sama osoba. Wobec braku uregulowań na poziomie ustawowym, pożądane byłoby rozstrzygnięcie tej kwestii w regulaminie organizacyjnym danego organu kolegialnego.

Szczególnie istotna, z punktu widzenia kolegialności, jest treść art. 18 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych. Zgodnie z nim kolegium orzeka w składzie trzyosobowym (zgodnie z zasadą *tres faciunt collegium*), chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Składowi orzekającemu przewodniczy prezes lub etatowy członek kolegium. Zasady wyznaczania poszczególnych składów orzekających ustawodawca pozostawił w gestii zgromadzenia ogólnego kolegium, które powinno to uczynić, uchwalając regulamin organizacyjny (art. 18 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 3 pkt 1).

Orzekanie w składach trzyosobowych nie jest wyłącznie domeną kolegialnych organów administracji publicznej. Świadczy o tym art. 16 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyj-

nymi²³, który jako zasadę przyjął orzekanie przez sąd administracyjny w składzie trzech sędziów.

Mając na uwadze przedstawione powyżej rozważania, należy podkreślić, że, w art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawodawca wskazał konstytucyjne elementy decyzji administracyjnej. Zatem decyzja wydana przez kolegialny organ, jakim jest samorządowe kolegium odwoławcze, musi czynić zadość tym ustawowym warunkom, m.in. powinna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji. Potwierdza to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 listopada 1992 r., II SA/Lu 207-208/92, w którym podkreślił, że: „[...] Wymagania te odnoszą się również do uchwał będących decyzjami, wydawanych przez organy kolegialne, chyba że ustawowy przepis szczególnie stanowiłby inaczej. Jak już wspomniano, w kodeksie postępowania administracyjnego nie ma takiego przepisu szczególnego w tym przedmiocie. Oznacza to, że uchwała takiego organu, będąca decyzją administracyjną, powinna być podpisana przez wszystkich członków organu kolegiального, którzy brali udział w podejmowaniu uchwały, z podaniem ich imion i nazwisk oraz funkcji pełnionych w tym organie”²⁴.

Elementem służącym racjonalizacji kształtowania składu osobowego orzekającego w danej sprawie jest art. 18 ust. 3, który statuuje zasadę, że członkowie kolegium nieposiadający wykształcenia prawniczego lub administracyjnego, winni być wyznaczani do składów orzekających w oparciu o ich kwalifikacje zawodowe.

Daleko idącą gwarancją jest przyjęcie w art. 21 ust. 1 ustawy zasady, że przy orzekaniu członkowie składów orzekających kolegium są związani wyłącznie przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Należy mieć jednak na uwadze słowa J.P. Tarno, że: „Nie oznacza to niezawisłości kolegiów ani nie uprawnia ich do badania zgodności aktów podstawowych z ustawą, jak to ma miejsce w przypadku sądów. Zasada ta oznacza, że w toku orzekania członkowie składu orzekającego nie podlegają władzy służbowej swoich przełożonych. Przewodniczący kolegium nie może zatem wywierać żadnych nacisków na skład orzekający co do kierunku rozstrzygnięcia sprawy”²⁵. Z drugiej strony, przyjęcie takiej gwarancji ma również znaczenie z punktu widzenia ochrony praw procesowych strony, która ma prawo do tego, aby jej sprawa została rozstrzygnięta w sposób obiektywny i bezstronny.

²³ Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270.

²⁴ Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D2AE83B6F1> (20.04.2012).

²⁵ J.P. Tarno, *Samorządowe kolegia odwoławcze, Samorząd Terytorialny* 1995, nr 4, s. 34.

5. PODSUMOWANIE

Przedstawione rozważania z uwagi na charakter niniejszego opracowania nie pretendują do wyczerpującego omówienia wszystkich zagadnień, wynikających z określonego przez prawodawcę modelu orzekania przez samorządowe kolegia odwoławcze. Ukazują złożoność i wielopłaszczyznowość pojęcia kolegialność. Wskazują, że zachodzi potrzeba dokonania, wzorem innych państw europejskich, uzupełnienia Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie, w jakim traktuje on o procedowaniu przez kolegialne organy administracji publicznej.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., Borkowski J., *Organy kolegialne w postępowaniu administracyjnym*, Państwo i Prawo 1993, z. 3.
- Aramowski A. [w:] *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, pod red. L. Pasiecznego, Warszawa 1992.
- Borkowski J., *Kolegialność w administracji państwowej*, Nowe Drogi 1972, z. 10.
- Defecińska-Tomczak K. [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie, rozdział IX Hiszpania*, red. Z. Kmiecik, wyd. 2, Warszawa 2010.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, Część I*, Kraków 1995.
- Jaroszyński M., Zimmermann J., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Klat-Wertelecka L., *Reforma samorządu terytorialnego a kodeks postępowania administracyjnego*, Samorząd Terytorialny 2000, nr 1-2.
- Kmiecik Z. [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie, rozdział VII Grecja*, red. Z. Kmiecik, wyd. 2, Warszawa 2010.
- Korzeniowska A., *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Zakamycze 2002.
- Korzeniowska A., *Z problematyki kolegialności i kolegialnych organów administracji publicznej*, Samorząd Terytorialny 1997, nr 3.
- Leński Z., *Nauka administracji*, Warszawa – Poznań 1977.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne część ogólna*, wyd. IV, Toruń 2001.
- Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, pod red. J. Starościała, Ossolineum 1977.
- Rybicki Z., *Kolegialność i jednoosobowość w systemie rad narodowych*, Problemy Rad Narodowych 1966, nr 6.
- Służewski J., *Nauka administracji*, Warszawa 1969.
- Starościk J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971.
- Starościk J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969.
- Tarno J.P., *Samorządowe kolegia odwoławcze*, Samorząd Terytorialny 1995, nr 4.
- Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1978.

*Tomasz Karwicki***LOCAL-GOVERNMENT APPEAL BOARD AS A COLLEGIATE BODY OF PUBLIC ADMINISTRATION**

The legal basis of functioning of the local-government appeal boards is an Act of 12 October 1994 on local government appeal boards. Functioning of the local-government appeal boards is closely linked to the principle of a two-instance system of administrative proceedings (Article 15 Code of Administrative Proceedings). Specific feature of these bodies is adjudication in panels of three and independence from the executive. In addition to this members of appeal boards during the course of adjudication are bound only by the provisions of prevailing law. An in-depth analysis of the presented issues points out the need for more provisions relating to proceedings before the collegiate bodies of public administration in the Code of Administrative Proceedings.