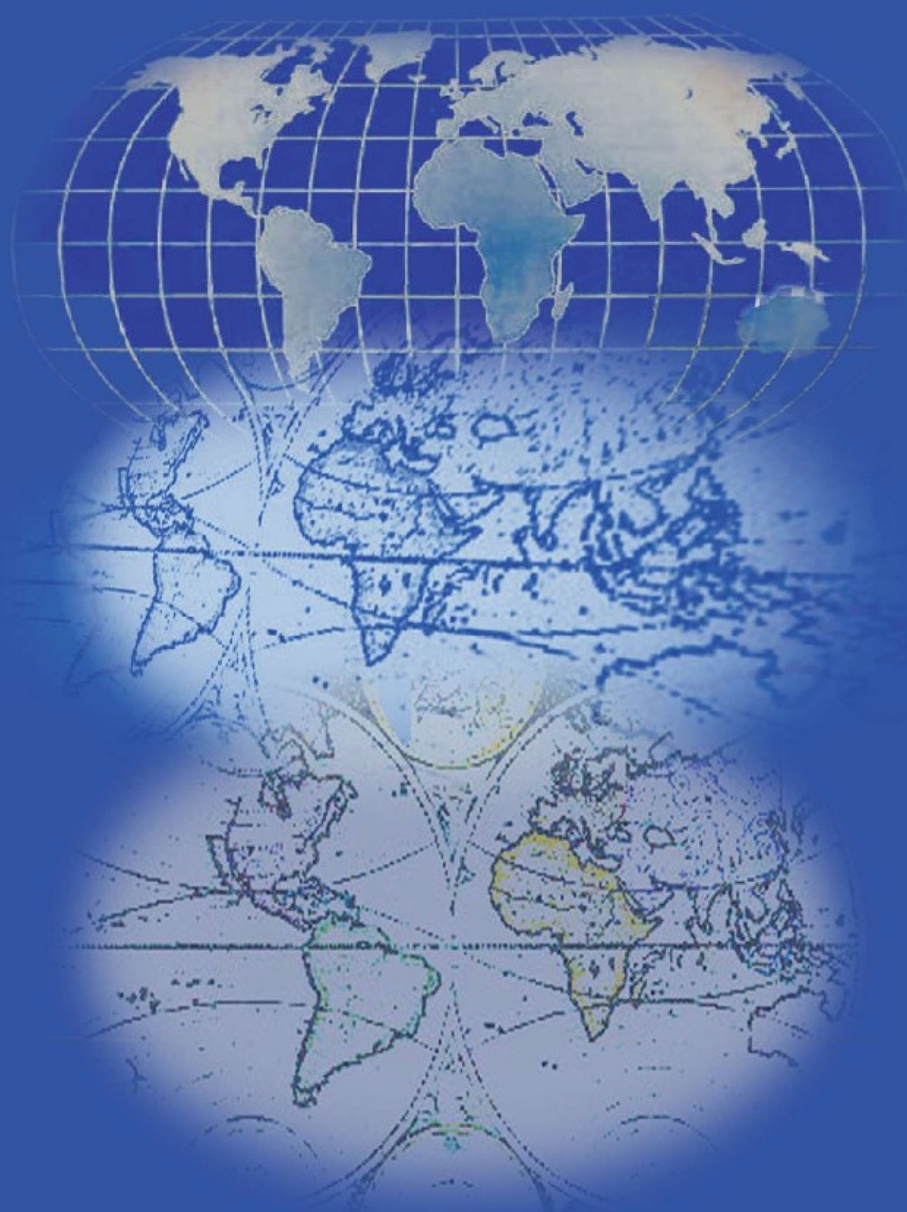


ROCZNIK POLITOLOGICZNY

ISSN 2391-5110  
vol. 12/2017

# HOMO POLITICUS



## Spis treści

Andrzej Piasecki <b>Transformacja – modernizacja – konsolidacja. Polska w latach 1989–2015.....</b>	7
Anna Janus, Radosław Kamiński <b>Samorządowe kolegia odwoławcze – geneza i perspektywy. Zarys problematyki.....</b>	11
Adrian Biela <b>Obywatel polski – reprezentant społeczeństwa wiedzy czy społeczeństwa informacji?.....</b>	29
Małgorzata Kmak <b>Zrównoważony rozwój w biznesie – wybrane aspekty.....</b>	45
Żaneta Mrozek <b>Bezpieczeństwo zdrowotne Polski na tle krajów Unii Europejskiej. Próba syntezy .....</b>	57
Piotr Kudaj <b>Geneza i bariery e-administracji w Polsce.....</b>	77
Anna Nyklewicz <b>Wpływ reform na funkcjonowanie szkolnictwa wyższego.....</b>	99
Sabina Sanetra-Półgrabi <b>Geneza, zadania i organizacja Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem .....</b>	115
Daria Małek <b>Wpływ rozwoju wybranych e-usług na poprawę jakości życia Polaków.....</b>	127

Edward Jakubowski, Andrzej Janecki <b>Poszukiwanie tożsamości narodowej młodego pokolenia III RP.</b> <b>Analiza porównawcza .....</b>	137
Andrzej Piasecki <b>Ewolucja referendum w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego .....</b>	153
Agnieszka Szczudlińska-Kanoś <b>Wyzwania polskiego systemu emerytalnego na przełomie XX i XXI wieku .....</b>	169
Jarosław Flakowski, Waldemar Sługocki <b>Współpraca transgraniczna województwa lubuskiego i Kraju Związkowego Brandenburgia.....</b>	183

Anna Janus, Radosław Kamiński  
Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu

## Samorządowe kolegia odwoławcze – geneza i perspektywy. Zarys problematyki

Samorządowe kolegia odwoławcze są organami administracji o szczególnym charakterze. Powołane zostały jako jeden z elementów składających się na system administracji publicznej w Polsce dla zachowania dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez organy samorządowe. W początkowym okresie funkcjonowania kolegia posiadały jedynie kompetencje orzecznicze związane z zadaniami własnymi gminy, jednak z upływem lat ich uprawnienia i znaczenie zdecydowanie wzrosły, co przede wszystkim związane było z reformą administracyjną, nowym podziałem terytorialnym państwa, wprowadzeniem trójszczeblowego samorządu terytorialnego oraz zmianami prawnymi w zakresie postępowania administracyjnego.

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie działalności samorządowych kolegiów odwoławczych w Polsce, określenie ich charakteru, struktury; przedstawienie zakresu kompetencji, a także dokonanie próby krótkiej oceny ich dotychczasowej działalności i odpowiedzi na pytanie, czy funkcjonujący model jest optymalny, czy też wymaga przeprowadzenia korekt.

### Wprowadzenie

Współcześnie administrację publiczną traktuje się jako zjawisko polityczne i państwowe, uwzględniające kontekst historyczny, stanowiące fundament państwa oraz instytucyjną ośnowę jego suwerenności<sup>1</sup>. Na gruncie nauki prawa administracyjnego przyjmuje się, że administracja publiczna to „przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy,

---

<sup>1</sup> Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999, s. 12.

a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”<sup>2</sup>. Administracja publiczna stanowi swego rodzaju służbę publiczną na rzecz państwa, które powinno być traktowane jako dobro wszystkich obywateli. Dlatego też – w demokratycznym państwie prawnym – przyjmuje się, że podstawę stosunków występujących pomiędzy organami administracji publicznej stanowią oznaczone reguły prawne „formalizujące oznaczony typ lub typy działań administracji publicznej, określanych w nauce prawa administracyjnego prawnymi formami działania administracji”<sup>3</sup>. Za prawną formę działania administracji uznać należy określony przepisem prawa typ czynności podmiotu administrującego. Jest to przewidziany normą prawną rodzaj środka (instrumentu) zastosowanego przez podmiot administrujący do realizacji określonego zadania publicznego, przy czym środek ten musi mieć swoją podstawę prawną. Podstawową formą działania organów administracji wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej są akty administracyjne. Najczęściej akt administracyjny definiuje się jako władcze, jednostronne rozstrzygnięcie (oświadczenie woli) organu administracji publicznej, oparte na przepisach prawa administracyjnego, określające sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie. Adresatem aktu administracyjnego może być osoba fizyczna bądź inny podmiot prawa publicznego. Wydawanie aktów administracyjnych (postępowanie administracyjne) jest szczegółowo uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego (k.p.a.)<sup>4</sup>. Każdy akt administracyjny musi być wydany – na podstawie i w celu wykonania obowiązującego prawa – przez organ rzeczowo i miejscowo właściwy, zgodnie z prawem materialnym, przy zachowaniu odpowiedniej procedury. K.p.a. normuje cztery rodzaje postępowań:

- ogólne, gdy przedmiotem jest indywidualna sprawa rozstrzygana decyzją administracyjną,
- w sporach o właściwość, którego przedmiotem jest rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych między organami administracji rządowej, między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej lub poszczególnymi jednostkami samorządowymi,
- w sprawach skarg i wniosków przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych,
- w sprawach wydawania zaświadczeń<sup>5</sup>.

Ponadto do postępowania administracyjnego zaliczyć należy również uregulowane w Ordynacji podatkowej postępowanie podatkowe oraz postępowanie w sprawach ubezpieczeń społecznych.

Ujmując sprawę chronologicznie, należy stwierdzić, że istotne zmiany w k.p.a. dokonały się w 1990 roku, po wejściu w życie Ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania

<sup>2</sup> J. Boć w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 16.

<sup>3</sup> L. Żukowski w: L. Żukowski, R. Sawuła (red.), *Postępowanie administracyjne*, WSPA, Przemysł-Rzeszów 2012, s. 13.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 1960, nr 30, poz. 168, z późn. zm.

<sup>5</sup> Art. 1 i 2 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.

administracyjnego<sup>6</sup>, czego bezpośrednim powodem było przekształcenie administracji terenowej oraz reaktywacja samorządu terytorialnego<sup>7</sup>.

## Geneza samorządowych kolegiów odwoławczych

Przywrócenie samorządności na poziomie gminy i pojawienie się nowych, samodzielnych organów administracji publicznej uprawnionych do prowadzenia postępowania administracyjnego wymusiło na ustawodawcy utworzenie nowego organu odwoławczego lub też powierzenie tej funkcji innym instytucjom. Stało się tak, ponieważ przywrócenie samorządności na poziomie gminy w bezpośredni sposób związane było z wyodrębnieniem części kompetencji z zakresu władzy publicznej z administracji rządowej i przekazanie ich gminom, a co za tym idzie – dokonania podziału zadań publicznych na zadania własne i zlecone jednostki samorządu terytorialnego. O ile weryfikacja decyzji z zakresu wykonywania zadań poruczonych mogła być wykonywana przez wojewodę (czyli terenowy organ administracji rządowej), o tyle w odniesieniu do zadań własnych konieczne stało się wprowadzenie innego rozwiązania. Ostatecznie ustawodawca zdecydował się na powołanie nowego organu, którym stały się kolegia odwoławcze.

Jak zauważa J. Regulski, jeden z autorów reformy samorządowej z 1990 roku, kolegia powstały „jako rezultat poszukiwania sposobu realizacji zasady dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym, dającej każdemu obywatelowi prawo do apelacji. Taką instancją odwoławczą nie mógł być wojewoda ani inny urząd administracji rządowej, wówczas bowiem uzyskałby on możliwość ingerencji w sprawy leżące w kompetencji gmin i mógłby odgrywać rolę arbitra w sporach między samorządami a obywatelami”<sup>8</sup>.

Kolegia jako organy odwoławcze usytuowane zostały przy ówczesnych sejmikach samorządowych i sprawować miały nadzór nad orzecznictwem administracyjnym organów gmin w sprawach z zakresu zadań własnych gmin, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych<sup>9</sup>. Kompetencje te wynikały wprost z faktu, że organy samorządu terytorialnego (w tym wypadku rady i zarządy gmin) miały samodzielnie wykonywać powierzone zadania z zakresu administracji rządowej oraz zadania własne, co powodowało, że działania przewodniczących zarządu oraz samych zarządów prowadzące do rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy w zakresie decyzji administracyjnej podlegały przepisom k.p.a.<sup>10</sup>

Nowo powołane organy stały się silnie uzależnione od sejmików samorządowych, które powoływały jego członków<sup>11</sup>, wcześniej ustalając samodzielnie ich liczbę oraz decydując

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 1990, nr 34, poz. 201.

<sup>7</sup> Samorząd terytorialny na poziomie gminy przywrócony został na mocy Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95.

<sup>8</sup> J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, PWN, Warszawa 2000, s. 190.

<sup>9</sup> C. Martysz, M. Matan, G. Łaszczycza, *Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako niezależny organ kontroli instancyjnej*, „Causus” 2006, nr 40, s. 18, cyt. za: A. Skibiński, *Pozycja ustrojowa samorządowego kolegium odwoławczego*, „Studia Lubuskie” 2009, t. V, s. 117.

<sup>10</sup> Ustawa Kodeks postępowania administracyjnego.

<sup>11</sup> Art. 77, ust. 1, pkt 11 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

o organizacji wewnętrznej kolegium<sup>12</sup>. Członkowie kolegium powoływani byli na okres kadencji sejmiku i w trzyosobowym składzie orzekali w sprawach odwołań od indywidualnych decyzji administracyjnych wydawanych przez wójta w zakresie zadań własnych gmin<sup>13</sup>. Spore wątpliwości wobec działalności kolegiów wynikały z faktu, że ich wyboru dokonywał sejmik, który był wyłaniany z gmin z obszaru danego województwa (co bezpośrednio wiązało się z koniecznością funkcjonowania 49 sejmików i kolegiów) i w całości finansowany ze składek wpłacanych przez gminy<sup>14</sup>. Przyjęcie takiego rozwiązania powodowało, że liczba pracowników etatowych w kolegiach była minimalna, a w zdecydowanej większości kolegia tworzyli pracownicy pozaetatowi<sup>15</sup>. Prowadziło to bezpośrednio do braku gwarancji fachowości składów orzekających powoływanych spośród rady członków oraz do niebezpieczeństwa uzależnienia obywatela i jego sprawy od polityki samorządowej<sup>16</sup>. Zwraca również na to uwagę J. Regulski, który stwierdza, że „bardzo negatywnym zjawiskiem w początkowym okresie działalności kolegiów było powoływanie na członków pozaetatowych pracowników władz gminnych, gdyż orzekali oni w sprawach odwołań od decyzji wydanych w ich gminach”<sup>17</sup>. Jak słusznie zauważa A. Skibiński, „powiązanie samorządowego kolegium odwoławczego z systemem samorządu terytorialnego było bez wątpienia dość ściśle w pierwszym okresie istnienia kolegiów, bowiem od decyzji administracyjnych wydawanych przez wójta lub burmistrza w sprawach należących do zadań własnych gminy służyło odwołanie do kolegium odwoławczego przy sejmiku samorządowym. Natomiast organizacja wewnętrzna każdego kolegium zależała od sejmiku samorządowego, regulującego ją w sposób w pełni niezależny”<sup>18</sup>.

W konsekwencji po początkowym trudnym okresie działalności kolegiów z uwagi na charakter zadań, złożoność prawa i obiektywne czynniki zewnętrzne związane z transformacją ustrojową z inicjatywy przewodniczącego kolegium krakowskiego utworzono Krajową Reprezentację Kolegiów Odwoławczych, której celem było stworzenie nowego systemu pracy i funkcjonowania kolegiów. Należy jednak zauważyć, że nawet „pomimo tych obiektywnych trudności kolegia odwoławcze w odniesieniu do np. skuteczności skarg wnoszonych do Naczelnego Sądu Administracyjnego wykazywały się lepszym wynikiem aniżeli administracja rządowa. Na te pozytywne rezultaty złożyły się przede wszystkim: aktywne uczestnictwo członków kolegiów w rozprawach przed NSA, kolegialność rozstrzygnięć podejmowanych w oparciu o ustalenia z rozprawy, a także, w wielu wypadkach, fachowe przygotowanie zespołów orzekających”<sup>19</sup>. Jednakże konieczność przeprowadzenia reformy stała się oczywista, a dyskusyjna pozostawała jedynie kwestia, czy kolegia winny

<sup>12</sup> Zob. J. Stępień, *Samorząd a państwo*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 91.

<sup>13</sup> Art. 81 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

<sup>14</sup> Zob. też A. Korzeniowska-Polak, *Kształtowanie się pozycji prawnej samorządowych kolegiów odwoławczych w latach 1990–1998*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000, s. 220.

<sup>15</sup> Zob. J. Regulski, *Samorząd...*, dz. cyt., s. 192.

<sup>16</sup> Zob. J. Stępień, *Samorząd a państwo*, dz. cyt., s. 91.

<sup>17</sup> C. Martysz, *Kolegia odwoławcze przy sejmikach samorządowych – zagadnienia wybrane*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 32.

<sup>18</sup> A. Skibiński, *Pozycja ustrojowa...*, dz. cyt., s. 116–117.

<sup>19</sup> *Po co nam samorządowe kolegia odwoławcze?*, <http://e-prawnik.pl/artykuly/prawo-administracyjne-1/po-co-nam-samorzadowe-kolegia-odwolawcze.html> [dostęp: 30.11.2015].

się znaleźć w strukturze administracji rządowej i powinny być finansowane ze środków centralnych, czy może pozostać w strukturze samorządowej. Ostatecznie na mocy ustawy z dnia 12 października 1994 r.<sup>20</sup> dotychczasowe kolegia zostały przekształcone w samorządowe kolegia odwoławcze, z założenia wyspecjalizowane, samodzielne organy administracyjne o charakterze orzeczniczym, niezawisłe w orzekaniu, uważane przez niektórych autorów za „trybunały konstytucyjne”<sup>21</sup> lub organy quasi-sądowe<sup>22</sup>.

## Podstawy prawne funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych

Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych, która weszła w życie 6 grudnia 1994 r., wprowadziła uregulowania nadające postępowaniu przed kolegiami specyficzny charakter w porównaniu z innymi organami administracji publicznej<sup>23</sup>. Określiła właściwość kolegiów odwoławczych, uregulowała ustrój i ich pozycję, doprecyzowała pozycje członków i przewodniczących kolegiów orzekających, wymieniając jednocześnie kryteria, jakie powinni spełniać członkowie etatowi i nieetatowi. Ponadto określony został sposób nawiązywania stosunku pracy, przesłanki uzasadniające odwołanie przewodniczącego oraz członków kolegium oraz sposób ich odwołania. Samorządowe kolegia odwoławcze przestały być częścią struktury organizacyjnej sejmiku (jednak w dalszym ciągu zachowały one kompetencje w zakresie wybierania i odwoływania przewodniczącego i członków oraz ustalania ich liczby)<sup>24</sup> i ustanowione zostały jako organ wyższego stopnia, rozstrzygający w indywidualnych sprawach administracyjnych załatwianych przez organy gmin, z wyłączeniem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, wykonywanych przez gminy na mocy ustaw lub na podstawie porozumień zawartych z organami administracji rządowej<sup>25</sup>. Jak zauważa J. Reguński, „ustawa wprowadziła uregulowania, które postępowaniu przed kolegiami nadają specyficzny charakter w porównaniu z innymi organami administracji publicznej. [...] Członkowie kolegium związani są przepisami prawa [...] co gwarantuje niezawisłość orzekania w sprawach administracyjnych, eliminując tym samym jakąkolwiek ingerencję innych organów. [...] Innym takim zapisem jest zapis o zasadzie kolegialności orzekania, stanowiącej jedną z podstawowych zasad polskiego wymiaru sprawiedliwości”<sup>26</sup>.

Zgodnie z ustawą podstawowym zadaniem SKO stało się sprawowanie szeroko pojętej kontroli instancyjnej oraz nadzoru pozainstancyjnego nad działalnością organów gmin

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, Dz. U. 1994, nr 122, poz. 593.

<sup>21</sup> M. Kulesza, *W sprawie reformy terytorialnej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8, s. 47.

<sup>22</sup> R. Sawuta, *Właściwość instytucyjna wobec organów samorządu terytorialnego po reformie administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 1, s. 86.

<sup>23</sup> Zob. J. Reguński, *Samorząd...* dz. cyt., s. 193.

<sup>24</sup> Art. 5, ust. 2 i art. 7, ust. 2 Ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych.

<sup>25</sup> Zob. szerzej B. Dolnicki, *Pozycja SKO w systemie samorządu terytorialnego. Pozycja SKO w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 30.

<sup>26</sup> Zob. J. Reguński, *Samorząd...*, dz. cyt., s. 193.



w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, z wyjątkiem zleconych mu zadań administracji rządowej<sup>27</sup>. Samorządowe kolegia odwoławcze uzyskały również prawo do orzekania w sprawach cywilnoprawnych (np. rozstrzyganie sporów majątkowych pomiędzy właścicielem nieruchomości a jej użytkownikiem wieczystym o wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu), w sprawach działalności organów administracji publicznej innych niż organy gminy (np. decyzji podejmowanych przez izby rolnicze działające jako organy administracji publicznej), w indywidualnych sprawach administracyjnych niezaliczających się do kategorii „sprawy należące do zadań z zakresu administracji rządowej”. Kolegia otrzymały również pewne kompetencje w zakresie kontrolno-nadzorczym, do których należy zaliczyć:

- żądanie niezbędnych informacji i dokumentów dotyczących działalności organów gmin (art. 19, ust. 2, pkt 1),
- wgląd do dokumentacji związanej z załatwianiem spraw będących przedmiotem orzekania kolegium (art. 19, ust. 2, pkt 2),
- wydawanie postanowień sygnalizacyjnych w przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w pracy organu gminy (art. 20)<sup>28</sup>.

Ich dopełnienie stanowiło umożliwienie SKO zwracania się z pytaniami prawnymi do Naczelnego Sądu Administracyjnego lub Trybunału Konstytucyjnego<sup>29</sup>. Od momentu wejścia w życie ustawy samorządowe kolegia odwoławcze działają jako państwowe jednostki organizacyjne, prowadzące gospodarkę finansową w formie jednostki budżetowej (art. 3 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych).

Ostateczny kształt ustrojowy samorządowych kolegiów odwoławczych określony został w ustawie nowelizującej w związku z reformą ustrojową państwa, która weszła w życie 1 stycznia 1999 roku. W ustawie z dnia 18 grudnia 1998 r. zmieniającej ustawę o samorządowych kolegiach odwoławczych<sup>30</sup> uszczegółowiono wymagania stawiane kandydatom na członków etatowych oraz – co istotne – przekazano kompetencje do powołania i odwołania prezesa i członków kolegium Prezesowi Rady Ministrów, który jako naczelny organ administracji rządowej miał sprawować równocześnie nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego<sup>31</sup>.

Wprowadzony z dniem 1 stycznia 1999 roku drugi etap reformy samorządowej polegał na powołaniu kolejnych szczebli samorządu terytorialnego: powiatu jako uzupełnienia struktury samorządu na poziomie lokalnym oraz województwa jako samorządu regionalnego. Pomimo że ostatecznie znacząco (choć w mniejszym stopniu niż zakładał pierwotny projekt reformy) zmniejszono liczbę województw (z 49 do 16), to jednak zmiana ta nie dotyczyła liczby kolegiów, które pozostały w dotychczasowej liczbie. Wprowadzenie nowego, trój-

<sup>27</sup> Zob. szerzej A. Korzeniowska-Polak, *Samorządowe kolegia...*, dz. cyt., s. 220.

<sup>28</sup> A. Korzeniowska-Polak, *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 57.

<sup>29</sup> Art. 26 i art. 27 Ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, Dz. U. 1998, nr 162, poz. 1124.

<sup>31</sup> Zob. art. 1, pkt 5, lit. b i pkt 6 Ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

stopniowego podziału terytorialnego państwa<sup>32</sup> spowodowało jednak zmiany w zakresie kompetencji, funkcjonowania i pozycji samorządowych kolegiów odwoławczych.

Jak słusznie zauważa A. Skibiński, „ustawodawca zrezygnował z rozwiązań prawnych, które czyniły kolegium organem przynależącym w sposób wyraźny do struktury samorządu terytorialnego”<sup>33</sup>. Po wejściu w życie znowelizowanej ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych kolegia stały się organami wyższego stopnia w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy Ordynacja podatkowa z dnia 29 sierpnia 1997 roku<sup>34</sup>, w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowiły inaczej. Jednocześnie – zgodnie z art. 2 ustawy o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych – kolegia stały się organami właściwymi do rozpoznawania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, żądań wznowienia postępowania lub do stwierdzenia nieważności decyzji. Nowe przepisy pozbawiły jednocześnie kolegia prawa występowania do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniami prawnymi oraz wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy lub aktu wykonawczego do niej z Konstytucją<sup>35</sup>. Innej szczególnej kompetencji, jaką było prawo występowania do NSA z pytaniem prawnym, kolegia pozbawione zostały ostatecznie z dniem 1 stycznia 2004 roku<sup>36</sup>. Zdaniem A. Skibińskiego „rok 1999 można uznać za datę graniczną i początek zmiany charakteru prawnego kolegium odwoławczego – z organu powołanego jedynie do rozpoznawania spraw samorządowych z zakresu zadań własnych gmin w wyspecjalizowany organ kontroli instancyjnej we wszystkich sprawach pozostających we właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego, niezależnie od ich charakteru. [...] Do systemu prawa polskiego zostało wprowadzone domniemanie właściwości kolegium we wszystkich sprawach pozostających we właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) wszystkich trzech szczebli, a rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej czy postanowienia”<sup>37</sup>. Zgodnie ze znowelizowaną ustawą samorządowe kolegia odwoławcze pełnią także funkcję organów odwoławczych w sprawach zleconych z zakresu administracji rządowej. Ich głównym zadaniem jest sprawowanie kontroli instancyjnej oraz nadzoru pozainstancyjnego nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego w indywidualnych sprawach z zakresu kontroli rządowej. Rozpatrują one odwołania od decyzji administracyjnych, zażalenia na postanowienia, żądania wznowienia postępowania oraz stwierdzenia nieważności decyzji. Można zatem uznać, że są organami jednostek samorządu terytorialnego w znaczeniu procesowym, a nie w znaczeniu ustrojowym<sup>38</sup>.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. 1998, nr 96, poz. 603.

<sup>33</sup> A. Skibiński, *Pozycja ustrojowa...*, dz. cyt., s. 117.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz. U. 1997, nr 137, poz. 926.

<sup>35</sup> Zob. art. 1, pkt 19, lit. a Ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

<sup>36</sup> Art. 34, pkt 4 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2002, nr 153, poz. 1271; zob. też J. P. Tarno w: J. P. Tarno i in., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 286.

<sup>37</sup> A. Skibiński, *Kształtowanie zakresu właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych w latach 1990–2010*, „Studia Lubuskie” 2010, t. VI, s. 241.

<sup>38</sup> Zob. szerzej A. Korzeniowska-Polak, *Samorządowe kolegia...*, dz. cyt., s. 328.

Nadzór nad działalnością kolegiów sprawuje Prezes Rady Ministrów bądź minister właściwy do spraw administracji publicznej, o ile Prezes Rady Ministrów zleci mu wykonywanie nadzoru. Nadzór ten został rozszerzony na mocy Ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o administracji rządowej w województwie<sup>39</sup>. Zgodnie z obecnie obowiązującym prawem sprawowanie nadzoru nad działalnością administracyjną kolegiów polega w szczególności na:

- 1) przeprowadzaniu kontroli organizacji i warunków pracy kolegiów, w tym na badaniu:
  - a) prawidłowości stosowania przepisów regulaminu organizacyjnego,
  - b) terminowości załatwiania spraw oraz stanu zaległości, ze szczególnym uwzględnieniem spraw, w których postępowanie administracyjne trwa dłużej niż 6 miesięcy,
  - c) prowadzeniu ksiąg i innych urzędzeń ewidencyjnych oraz rzetelności sporządzania informacji o działalności kolegium,
- 2) analizie rocznych informacji o działalności kolegium,
- 3) rozpatrywaniu skarg na pozaorzeczniczą działalność kolegiów,
- 4) badaniu zachowania trybu i wymogów wyłaniania kandydatów na prezesa kolegium,
- 5) badaniu zachowania trybu i wymogów wyłaniania kandydatów na członków kolegium,
- 6) badaniu prawidłowości przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego w celu ustalenia okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających odwołanie prezesa kolegium,
- 7) badaniu prawidłowości przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w celu ustalenia okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających ukaranie członka kolegium<sup>40</sup>.

Co do zasady nadzór nad działalnością kolegiów ma służyć sprawnemu i rzetelnemu wykonywaniu zadań oraz nie może naruszać uprawnień sądu administracyjnego sprawującego kontrolę orzecznictwa kolegium.

## Organizacja samorządowych kolegiów odwoławczych

Samorządowe kolegium odwoławcze przez wielu autorów określane jest jako organ administracji o wyjątkowym charakterze w polskim systemie organów administracji publicznej<sup>41</sup> z racji trudności z ujęciem ich w strukturze administracji publicznej. Ich ostateczny kształt przypomina ustrój sądu administracyjnego. Z drugiej jednak strony – jak słusznie zauważa A. Skibiński – „w obecnym kształcie samorządowe kolegium odwoławcze wykazuje pewne cechy charakterystyczne dla organów samorządu terytorialnego. Chodzi tu przede wszystkim o samodzielność (w orzekaniu), niezależność (składów orzekających w podejmowaniu rozstrzygnięć) oraz brak organów wyższego stopnia. Czynnikiem wiążącym

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o administracji rządowej w województwie, Dz. U. 2005, nr 33, poz. 288.

<sup>40</sup> Art. 3a Ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych.

<sup>41</sup> J. P. Tarno, *Samorządowe kolegia odwoławcze jako szczególne organy administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1–2, s. 125.

kolegium z samorządem jest również odpowiednie zastosowanie do pracowników samorządowego kolegium odwoławczego ustawy o pracownikach samorządowych<sup>42</sup>. Zdaniem autora na przynależność samorządowych kolegiów odwoławczych do organów samorządu terytorialnego wskazuje brak podległości organom wyższego stopnia, gdyż kolegia są terenowymi organami administracji publicznej oraz zakres właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych świadczy o tym, że zostały one umiejscowione w pionie organów administracji samorządowej<sup>43</sup>.

Zgodnie z art. 4, ust. 1 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych organami kolegium są zgromadzenie ogólne oraz prezes. Podmioty te mają wyłącznie uprawnienia w określonych przez ustawę sprawach. W skład zgromadzenia ogólnego kolegium wchodzi: prezes kolegium, jego zastępca oraz pozostali członkowie. Liczbę członków kolegium określa zgromadzenie ogólne kolegium na wniosek prezesa kolegium, przy czym maksymalną liczbę etatowych członków kolegium określa w drodze rozporządzenia Prezes Rady Ministrów<sup>44</sup> po zasięgnięciu opinii Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Prezes kolegium ma obowiązek co najmniej dwa razy w roku zwoływać zgromadzenie ogólne, któremu przewodniczy osobiście<sup>45</sup>. Uchwały zgromadzenia zapadają większością głosów w obecności co najmniej połowy składu kolegium, z wyjątkiem wyboru kandydatów na prezesa kolegium, co musi odbywać się w obecności co najmniej 3/5 składu oraz bezwzględną większością głosów.

Zgromadzenie ogólne uchwała regulamin organizacyjny kolegium, wybiera członków komisji konkursowej do wyboru członków kolegium, przyjmuje roczną informację o działalności kolegium, wybiera kandydatów na prezesa kolegium, podejmuje uchwały w innych sprawach przewidzianych w przepisach prawa lub przedstawionych przez prezesa<sup>46</sup>. Uchwały zgromadzenia ogólnego kolegium zapadać muszą większością głosów, w obecności co najmniej połowy składu kolegium. W przypadku równej liczby głosów rozstrzygający jest głos prezesa kolegium.

Podstawowym zadaniem prezesa kolegium jest kierowanie jego pracami. Ponadto reprezentuje kolegium na zewnątrz, przedkłada – po przyjęciu przez zgromadzenie ogólne kolegium – Prezesowi Rady Ministrów, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej oraz sejmikowi województwa roczną informację o działalności kolegium (musi to uczynić do końca pierwszego kwartału roku następującego po roku objętym informacją), opracowuje projekt regulaminu organizacyjnego kolegium, zgłasza wnioski o ustalenie liczby członków kolegium, ogłasza konkurs na członków kolegium, przewodniczy pracom komisji konkursowej, przedstawia kandydatów na członków kolegium wyłonionych w drodze konkursu, występuje z wnioskami o powołanie i odwołanie wiceprezesa kolegium oraz

<sup>42</sup> A. Skibiński, *Pozycja ustrojowa...*, dz. cyt., s. 118.

<sup>43</sup> Tamże, s. 118–119.

<sup>44</sup> Kwestie te reguluje obecnie Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 września 1999 r. w sprawie maksymalnej liczby etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych, Dz. U. 1999, nr 74, poz. 828.

<sup>45</sup> Zgromadzenie jest zwoływane również na pisemny wniosek co najmniej połowy członków danego kolegium w terminie 14 dni od dnia jego zgłoszenia.

<sup>46</sup> Art. 12, ust. 3 Ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, tekst jedn. Dz. U. 2015, nr 0, poz. 1659.

członka kolegium, czuwa nad jednolitością orzecznictwa oraz sprawnością pracy kolegium, a także wyznacza przewodniczących składów orzekających<sup>47</sup>.

Uzyskanie statutu członka kolegium wiąże się z weryfikacją prowadzoną przez komisję konkursową, uzyskaniem pozytywnej opinii zgromadzenia ogólnego kolegium oraz w ostatecznej fazie z powołaniem przez Prezesa Rady Ministrów<sup>48</sup>. Członkostwo w kolegium nie może być łączone z mandatem posła lub senatora, mandatem radnego lub członkostwem w organie wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego, zatrudnieniem w urzędzie gminy, starostwie lub urzędzie marszałkowskim oraz członkostwem w kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Etatowego członkostwa kolegium nie można łączyć również z zatrudnieniem na stanowisku sędziego, asesora sądowego i prokuratora oraz zatrudnieniem w tym samym województwie w administracji państwowej<sup>49</sup>.

Pozaetatowym członkiem kolegium może być osoba, która posiada obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw publicznych, wykazuje się wysokim poziomem wiedzy prawniczej w zakresie administracji publicznej oraz posiada doświadczenie zawodowe w tym zakresie, nie była skazana prawomocnym wyrokiem, orzecznym za przestępstwo popełnione z winy umyślnej. Pozaetatowy członek musi posiadać wykształcenie wyższe, a wybierany jest na okres sześciu lat, z tym że co trzy lata następuje wybór połowy z ich składu. Odwołanie członka kolegium następuje na wniosek prezesa kolegium w przypadku rezygnacji ze stanowiska członka kolegium, skazania go prawomocnym wyrokiem, orzecznym za przestępstwo popełnione z winy umyślnej oraz gdy utracił obywatelstwo polskie. Ponadto odwołanie następuje, gdy członek etatowy kolegium uzyskał prawomocne orzeczenie kary wykluczenia go ze składu kolegium przez właściwą komisję dyscyplinarną<sup>50</sup>.

Kandydaci na prezesa oraz etatowych członków kolegium muszą posiadać obywatelstwo polskie, korzystać w pełni z praw publicznych, posiadać ukończone studia magisterskie prawnicze lub administracyjne, wykazywać się wysokim poziomem wiedzy prawniczej w zakresie administracji publicznej oraz posiadać doświadczenie zawodowe. Ponadto kandydaci nie mogą być skazani prawomocnym wyrokiem sądu, orzecznym za przestępstwo popełnione z winy umyślnej. Prezesem kolegium, jak i wiceprezesem może zostać osoba, która już posiada status etatowego członka. Kadencja prezesa trwa 6 lat, licząc od dnia powołania. Po upływie kadencji dotychczasowy prezes pełni tę funkcję do momentu powołania nowego prezesa<sup>51</sup>. Odwołanie prezesa – zgodnie z art. 6, ust. 1 i 1a ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych – następuje na skutek rezygnacji ze stanowiska, skazania prawomocnym wyrokiem orzecznym za przestępstwo popełnione z winy umyślnej, a także w przypadku, gdy osoba zajmująca stanowisko prezesa przestała być obywatelem polskim bądź utraciła pełnię praw publicznych. Ostatnią przyczyną odwołania może być stwierdzenie przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej powtarzającego się naruszenia prawa podczas wykonywania obowiązków lub uchylania się od ich wykonywania. Decyzja o odwołaniu prezesa kolegium (jest to wyłączne uprawnienie Prezesa Rady Ministrów) musi zawierać uzasadnienie i może zostać zaskarżona do sądu administracyjnego.

<sup>47</sup> Tamże, art. 11, ust. 1.

<sup>48</sup> Tamże, art. 8.

<sup>49</sup> Tamże, art. 9, ust. 2.

<sup>50</sup> Tamże, art. 7, ust. 1a.

<sup>51</sup> Tamże, art. 5, ust. 3 i 4.

Działalność samorządowego kolegium odwoławczego koordynuje biuro kolegium, na jego czele stoi kierownik podlegający bezpośrednio prezesowi. Pracownicy biura wykonują czynności kancelaryjne, finansowo-księgowo, kasowe, kadrowe, zaopatrzeniowe oraz naprawcze. Obowiązkiem pracowników biura jest przyjmowanie i wysyłanie korespondencji i przesyłek, prowadzenie repetytorium i rejestru zarządzeń prezesa tego organu, prowadzenie spraw osobowych pracowników kolegium, obsługiwanie Biuletynu Informacji Publicznej, udzielanie informacji interesantom. Możliwość korzystania z niezbędnych lokali przeznaczonych na działalność kolegium za odpłatnością nieprzekraczającą kosztów ponoszonych faktycznie na ich utrzymanie zgodnie z ustawą zapewnić ma wojewoda.

Prezesi kolegiów z mocy prawa tworzą Krajową Reprezentację Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Ich podstawowym zadaniem jest wymiana doświadczeń w zakresie organizacji i funkcjonowania kolegiów oraz ich działalności orzeczniczej, opiniowanie projektów aktów prawnych, szczególnie tych, które dotyczą kolegiów i postępowania administracyjnego, oraz określenie zasad organizacji prac zgromadzenia i podejmowanie uchwał w innych istotnych sprawach dotyczących kolegiów.

Samorządowe kolegium odwoławcze stanowi wyodrębnioną jednostkę administracji, która posiada cechy konstytutywne organu administracyjnego. Posiada własne organy, cechuje je samodzielność (dotyczy orzekania), niezależność (dotyczy składów orzekających w podejmowaniu rozstrzygnięć) oraz brak organów wyższego stopnia<sup>52</sup>. Zdaniem niektórych autorów samorządowe kolegia odwoławcze przynależą do organów samorządu terytorialnego<sup>53</sup>, o czym świadczyć ma brak podległości organom wyższej instancji oraz ich niezależność i samodzielność<sup>54</sup>. Jak jednak zauważa J. P. Tarno, trudno jednoznacznie przypisać je do organów administracyjnych *sensu stricto* (administracji państwowej), jednostek samorządu terytorialnego czy też organów administracji o znaczeniu funkcjonalnym. W praktyce bowiem łączą one w sobie „właściwości charakterystyczne dla organów administracji państwowej i organów samorządu terytorialnego”<sup>55</sup>. Zdaniem A. Skibińskiego, „kolegium nie wykonuje typowych funkcji organu administracji publicznej (nie realizuje typowych zadań publicznych), a jego podstawową funkcją jest funkcja orzecznicza, co upodabnia kolegium do sądu. W zakresie orzekania jest organem działającym kolegialnie poprzez swoje składy orzekające, których działanie w sferze zewnętrznej jest działaniem organu, zwanego samorządowym kolegium odwoławczym. Z drugiej strony kolegium wykazuje cechy właściwe dla organu administracji rządowej, co pozwala określić kolegium mianem organu tej administracji, ale w znaczeniu funkcjonalnym”<sup>56</sup>.

<sup>52</sup> Z. Niewiadomski w: Z. Niewiadomski, A. Piekara (red.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1996, s. 221.

<sup>53</sup> Zob. J. P. Tarno, *Dwuinstancyjność w systemie organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego. Ogólnopolska Konferencja Naukowa, Zielona Góra, 22 września 2005 r.*, Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, Zielona Góra 2005, s. 23 i nast.

<sup>54</sup> Zob. szerzej B. Dolnicki, *Pozycja SKO...*, dz. cyt., s. 36 i nast.

<sup>55</sup> Zob. szerzej J. P. Tarno w: J. P. Tarno i in., *Samorząd...*, dz. cyt., s. 294–298.

<sup>56</sup> A. Skibiński, *Pozycja ustrojowa...*, dz. cyt., s. 129.

## Podstawowe zasady funkcjonowania oraz uprawnienia kolegiów

Samorządowe kolegia odwoławcze, jak przedstawiono wyżej, są organami wyższego stopnia<sup>57</sup> i zasadniczo zostały powołane do realizacji konstytucyjnej zasady prawa obywatela do ponownego rozpatrzenia sprawy administracyjnej w drodze odwołania<sup>58</sup>. Poza ustawą o samorządowych kolegiach odwoławczych status kolegiów doprecyzowują rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów<sup>59</sup>:

- Rozporządzenie z 17 listopada 2003 r. w sprawie obszarów właściwości miejscowej samorządowych kolegiów odwoławczych, Dz. U. nr 198, poz. 1925,
- Rozporządzenie z 8 września 1999 r. w sprawie maksymalnej liczby etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych, Dz. U. nr 74, poz. 828,
- Rozporządzenie z 18 maja 1999 r. w sprawie trybu przeprowadzania konkursu na członków samorządowego kolegium odwoławczego, Dz. U. nr 47, poz. 462,
- Rozporządzenie z 16 lutego 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego wobec członków samorządowego kolegium odwoławczego oraz wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia, Dz. U. nr 14, poz. 125,
- Rozporządzenie z 1 lipca 2002 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej oraz szczegółowych zasad wynagradzania prezesa, wiceprezesa, pozostałych członków samorządowego kolegium odwoławczego i pracowników biura tego kolegium, Dz. U. nr 109, poz. 960, ze zm.<sup>60</sup>.

Z uwagi na fakt, że podstawową rolą samorządowych kolegiów odwoławczych jest pełnienie funkcji organu wyższego stopnia w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych dla określonych spraw indywidualnych należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczegółowe nie stanowią inaczej, należy uznać, że kolegia są przede wszystkim organami właściwymi do rozpatrywania zwyczajnych środków zaskarżenia, czyli odwołań od nieostatecznych decyzji, zażaleń od nieostatecznych postanowień wydanych w pierwszej instancji przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Są to przede wszystkim sprawy dotyczące pomocy społecznej, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, ruchu i transportu drogowego, dodatków mieszkaniowych, handlu napojami alkoholowymi, organizowania imprez masowych, dostępu do informacji publicznej, podatków i opłat lokalnych. Właściwość kolegiów ogranicza się wobec tego w zasadzie do spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, a ich uprawnienia kontrolno-nadzorcze spełniają funkcję pomocniczą i mają na celu stworzenie warunków do prawidłowego orzekania przez kolegia.

<sup>57</sup> W rozumieniu przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego i Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.

<sup>58</sup> A. Skibiński, *Samorządowe kolegia odwoławcze a konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania*, [w:] *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego. Ogólnopolska Konferencja Naukowa, Zielona Góra, 22 września 2005 r.*, Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, Zielona Góra 2005, s. 205.

<sup>59</sup> Zob. szerzej A. Ostrowska, K. Sikora, *Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych. Komentarz*, LexisNexis Polska, Warszawa 2012, s. 27.

<sup>60</sup> W zakresie funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych źródłem o charakterze proceduralnym są natomiast ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz Ordynacja podatkowa.

Orzekanie w sprawie łączy się również z innymi czynnościami, do których zalicza się wyznaczenie terminu rozprawy, udostępnianie stronie akt sprawy, zarządzenie doręczenia właściwemu organowi wniosku o ustalenie, udzielenie odpowiedzi na skargę do sądu administracyjnego<sup>61</sup>.

Ponadto kolegia odwoławcze są organami podatkowymi i jako jedyne w całej administracji publicznej mają charakter kolegialny. Orzekając w sprawach podatkowych opierają się na przepisach ustawy – Ordynacja podatkowa. Kolegium jako organ podatkowy drugiej instancji jest upoważnione do wydania decyzji:

- utrzymującej w mocy decyzję organu pierwszej instancji,
- uchylającej decyzję organu pierwszej instancji w całości lub w części (orzeka wówczas co do istoty sprawy lub uchylając tę decyzję, umarza postępowanie w sprawie, uchyla w całości i sprawę przekazuje do rozpatrzenia właściwemu organowi pierwszej instancji, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów prawa),
- umarzającej postępowanie odwoławcze.

Zgodnie z ustawą o kolegiach samorządowych orzeczenia zapadają po przeprowadzeniu rozprawy lub na posiedzeniu niejawnym, po odbyciu niejawnej narady obejmującej dyskusję oraz głosowanie nad orzeczeniem i zasadniczymi motywami rozstrzygnięcia<sup>62</sup>. Przy orzekaniu członkowie składów orzekających kolegium są związani wyłącznie przepisami powszechnie obowiązującego prawa, a kontrolę nad orzecznictwem kolegiów sprawuje sąd administracyjny<sup>63</sup>.

W kompetencji kolegium znajduje się również postępowanie wyjaśniające. Ma ono formę rozprawy zarówno w ogólnym postępowaniu administracyjnym, jak i w postępowaniu w sprawach podatkowych. Postępowanie wyjaśniające umożliwia realizację zasady kontradyktoryjności, koncentracji dowodów, bezpośredniości, szybkości i prostoty postępowania<sup>64</sup>.

Kolegium przy rozpatrywaniu spraw uprawnione jest do żądania od strony niezbędnych dla wydania orzeczenia informacji i dokumentów dotyczących działalności organów jednostek samorządu terytorialnego oraz wglądu w dokumentację. Wgląd w dokumentację może nastąpić pod warunkiem przedstawienia właściwemu organowi imiennego upoważnienia podpisanego przez prezesa kolegium. Upoważnienie takie załącza się do akt sprawy.

Organ administracji publicznej zobowiązany jest do przeprowadzenia rozprawy wówczas, gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania, wymaga tego przepis prawa, zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz jest to potrzebne do wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych bądź w drodze oględzin.

Orzeczenia kolegium wydawane są w formie decyzji i postanowienia, wyjątkiem jest orzeczenie wydawane w sprawie z wniosku użytkownika wieczystego bądź organu właściciela nieruchomości gruntowej o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego tej nieruchomości jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej (wyższej bądź niższej) wysokości.

Kolejne uprawnienia nadane kolegium to rozstrzyganie sporów o właściwość między organami jednostek samorządu. Spór ten w postępowaniu podatkowym rozstrzygany jest

<sup>61</sup> J. P. Tarno, *Samorządowe...*, dz. cyt., s. 16.

<sup>62</sup> Art. 17 Ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

<sup>63</sup> Tamże, art. 21.

<sup>64</sup> A. Ostrowska, K. Sikora, *Ustawa o samorządowych...*, dz. cyt., s. 116.



w drodze postanowienia, zaś na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego występuje w formie aktu administracyjnego, lecz nie w formach przewidzianych w postępowaniu administracyjnym<sup>65</sup>.

## Podsumowanie i wnioski

Reasumując, należy stwierdzić, że funkcjonujące w Polsce samorządowe kolegia odwoławcze na trwałe wpisały się w system organów administracji publicznej, łącząc w sobie szczególne cechy charakterystyczne dla różnego rodzaju organów administracyjnych oraz sądowych. Powołanie do życia kolegiów powodowane było przeprowadzonymi po roku 1989 reformami administracji, warunkującymi wprowadzenie rozwiązań zapewniających ustrojowe warunki realizacji zasady dwuinstancyjności. W pełni zatem należy przyznać rację A. Skibińskiemu stwierdzającemu, że „po dwudziestu latach funkcjonowania tych organów kontroli instancyjnej zasadne jest twierdzenie, że jest to nietypowy organ administracji publicznej, który równoważy działalność państwa i samorządów terytorialnych, chroniąc jednocześnie niezależność i samodzielność jednostek samorządu”<sup>66</sup>. Wprowadzone jednak z biegiem lat kolejne reformy uzupełniające zdaniem wielu autorów spowodowały spore zamieszanie i brak jednoznacznych uregulowań w zakresie postępowania administracyjnego prowadzonego w związku z realizacją ustawowych zadań jednostek samorządu terytorialnego. W ostatnim czasie wyraźnie nasiliły się głosy krytyczne wobec systemowej roli SKO. Dotyczy to przede wszystkim procedury oraz sposobów i długości terminów rozstrzygania spraw przez kolegia, co ma przekładać się bezpośrednio na np. brak możliwości zrealizowania bardzo ważnych społecznie inwestycji publicznych lub też wprowadzania utrudnień dla organu pierwszej instancji przy ponownym rozpoznawaniu sprawy. W tej sprawie z prośbą o podjęcie działań zmierzających do uproszczenia postępowania administracyjnego niejednokrotnie do ministra właściwego do spraw z zakresu administracji publicznej zwracali się samorządowcy czy też Związek Powiatów Polskich i Związek Miast Polskich, domagający się w szczególności przyjrzenia się roli, jaką w postępowaniu administracyjnym odgrywają Samorządowe Kolegia Odwoławcze. Zdaniem niektórych autorów Samorządowe Kolegia Odwoławcze stały się całkowicie anachroniczne i niepotrzebne z chwilą, kiedy pojawiły się wojewódzkie sądy administracyjne, a stało się to już z początkiem tego wieku, co w efekcie doprowadziło do trójinstancyjnego nadzoru judykacyjnego<sup>67</sup>. Należy jednak powiedzieć, że

<sup>65</sup> W postępowaniu przed kolegium strony nie może reprezentować adwokat wykonujący zawód w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce jawnej lub cywilnej z wyłącznym udziałem adwokatów lub adwokatów i radców prawnych bądź w spółce komandytowej, w której komplementariuszami są wyłącznie adwokaci lub adwokaci i radcowie prawni, przy czym wyłącznym przedmiotem działalności takich spółek jest świadczenie pomocy prawnej. Ponadto strony nie może reprezentować radca prawny wykonujący zawód w kancelarii radcy prawnego i wyżej wymienionych spółkach, gdy przedmiotem działalności jest świadczenie pomocy prawnej oraz doradca podatkowy wykonujący zawód w spółce niemającej osobowości prawnej z wyłącznym udziałem doradców podatkowych, w których członkiem, współnikiem, udziałowcem lub komplementariuszem jest etatowy członek kolegium.

<sup>66</sup> A. Skibiński, *Kształtowanie...*, dz. cyt., s. 251.

<sup>67</sup> J. Stępień, *Samorządowe kolegia odwoławcze są przeżytkiem*, <http://scrwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/895427,stepien-samorzadowe-kolegia-odwolawcze-sa-przezytkiem.html> [dostęp: 27.12.2015].

głosy krytyczne nie stanowią większości, ponieważ według części prawników dezaprobatą dla funkcjonujących rozwiązań jest bezzasadna, a obowiązujące przepisy wymagają jedynie uaktualnienia<sup>68</sup>.

## Bibliografia

- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2004.
- Dolnicki B., *Pozycja SKO w systemie samorządu terytorialnego. Pozycja SKO w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze, Kraków 2005.
- Informacja o wynikach kontroli działalności samorządowych kolegiów odwoławczych*, Najwyższa Izba Kontroli, Raport nr 9/2011/P/10/003/KAP, Warszawa 2011.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999.
- Korzeniowska-Polak A., *Kształtowanie się pozycji prawnej samorządowych kolegiów odwoławczych w latach 1990–1998*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000.
- Korzeniowska-Polak A., *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Korzeniowska-Polak A., *Samorządowe kolegia odwoławcze a postępowanie skargowo-wnioskowe*, [w:] K. Sieniawska (red.), *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, Municipium SA, Warszawa 2009.
- Kulesza M., *W sprawie reformy terytorialnej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8.
- Martysz C., *Kolegia odwoławcze przy sejmikach samorządowych – zagadnienia wybrane*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12.
- Martysz C., Matan M., Łaszczyca G., *Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako niezależny organ kontroli instancyjnej*, „Causus” 2006, nr 40.
- Niewiadomski Z., Piekara A. (red.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1996.
- Ostrowska A., Sikora K., *Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych. Komentarz*, LexisNexis Polska, Warszawa 2012.
- Po co nam samorządowe kolegia odwoławcze?*, <http://e-prawnik.pl/artykuly/prawo-administracyjne-1/po-co-nam-samorzadowe-kolegia-odwolawcze.html> [dostęp: 30.11.2015].
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, PWN, Warszawa 2000.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 maja 1999 r. w sprawie trybu przeprowadzania konkursu na członków samorządowego kolegium odwoławczego, Dz. U. nr 47, poz. 462.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 września 1999 r. w sprawie maksymalnej liczby etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych, Dz. U. 1999, nr 74, poz. 828.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego wobec członków

<sup>68</sup> Zob. M. Stec, J. Zimmermann, *Samorządowe kolegia odwoławcze są niezbędne*, <http://prawo.gazeta-prawna.pl/artykuly/896773,samorzadowe-kolegia-odwolawcze-sa-niezbedne.html> [dostęp: 27.12.2015]. Por. też *Informacja o wynikach kontroli działalności samorządowych kolegiów odwoławczych*, Najwyższa Izba Kontroli, Raport nr 9/2011/P/10/003/KAP, Warszawa 2011, s. 3–15.

samorządowego kolegium odwoławczego oraz wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia, Dz. U. nr 14, poz. 125.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2002 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej oraz szczegółowych zasad wynagradzania prezesa, wiceprezesa, pozostałych członków samorządowego kolegium odwoławczego i pracowników biura tego kolegium, Dz. U. nr 109, poz. 960, ze zm.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie obszarów właściwości miejscowej samorządowych kolegiów odwoławczych, Dz. U. nr 198, poz. 1925.

Sawuta R., *Właściwość instytucyjna wobec organów samorządu terytorialnego po reformie administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 1.

Skibiński A., *Kształtowanie zakresu właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych w latach 1990–2010*, „Studia Lubuskie” 2010, t. VI.

Skibiński A., *Pozycja ustrojowa samorządowego kolegium odwoławczego*, „Studia Lubuskie” 2009, t. V.

Skibiński A., *Samorządowe kolegia odwoławcze a konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania*, [w:] *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego. Ogólnopolska Konferencja Naukowa, Zielona Góra, 22 września 2005 r.*, Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, Zielona Góra 2005.

Stec M., Zimmermann J., *Samorządowe kolegia odwoławcze są niezbędne*, <http://prawo.gazeta-prawna.pl/artykuly/896773,samorzadowe-kolegia-odwoławcze-sa-niezbedne.html> [dostęp: 27.12.2015].

Stępień J., *Samorząd a państwo*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.

Stępień J., *Samorządowe kolegia odwoławcze są przeżytkiem*, <http://serwisy.gazeta-prawna.pl/samorzad/artykuly/895427,stepien-samorzadowe-kolegia-odwoławcze-sa-przezytkiem.html> [dostęp: 27.12.2015].

Tarno J. P., *Dwuinstancyjność w systemie organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego. Ogólnopolska Konferencja Naukowa, Zielona Góra, 22 września 2005 r.*, Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, Zielona Góra 2005.

Tarno J. P., *Samorządowe kolegia odwoławcze jako szczególne organy administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1–2.

Tarno J. P., Sieniuc M., Sulimierski J., Wyporska J., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 1960, nr 30, poz. 168, z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95.

Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 1990, nr 34, poz. 201.

Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, Dz. U. 1994, nr 122, poz. 593; tekst jedn. Dz. U. 2015, nr 0, poz. 1659.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz. U. 1997, nr 137, poz. 926.

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. 1998, nr 96, poz. 603.

Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, Dz. U. 1998, nr 162, poz. 1124.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2002, nr 153, poz. 1271.

Ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o administracji rządowej w województwie, Dz. U. 2005, nr 33, poz. 288.

Żukowski L., Sawuła R. (red.), *Postępowanie administracyjne*, WSPA, Przemysł–Rzeszów 2012.

## Streszczenie

### Samorządowe kolegia odwoławcze – geneza i perspektywy.

#### Zarys problematyki

Kolegia odwoławcze zaczęły funkcjonować w polskim systemie administracyjnym na początku 1990 roku i stały się niezwykle istotnym jego elementem stabilizującym i zapewniającym zgodne z prawem funkcjonowanie jednostek samorządowych. Artykuł omawia i charakteryzuje instytucję SKO jako organu administracji publicznej w Polsce. Celem artykułu jest przedstawienie ustawowych zadań i sposobów działań podejmowanych przez samorządowe kolegia odwoławcze po zmianie ustrojowo-politycznej w systemie RP po 1989 roku. Przedstawia ich koncepcję, podstawy prawne i kompetencje.

**Słowa kluczowe:** samorządowe kolegia odwoławcze, samorząd terytorialny, administracja publiczna, postępowanie administracyjne

## Summary

### Local Government Boards of Appeal

Local Government Boards of Appeal have been part of the Polish administrative system since the beginning of 1990. They have become a crucial institution, bringing stability and ensuring the lawful functioning of government units. This article discusses and characterizes the Local Government Boards of Appeal as part of the public administration in Poland.

The aim of the article is to present the statutory tasks and actions taken by the Local Government Boards of Appeal following the change in Poland's political system in 1989. It discusses the rationale for the Local Government Boards of Appeal and their legal bases, terms of reference and tasks.

**Keywords:** Local Government Boards of Appeal, local government, public administration, administrative proceedings