

ANDRZEJ SKIBIŃSKI

Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze

Pozycja ustrojowa samorządowego kolegium odwoławczego

1. Samorządowe kolegium odwoławcze jako organ administracji publicznej

We współczesnej nauce prawa administracyjnego przyjmuje się, że administrację publiczną w znaczeniu podmiotowym tworzą organy państwa, organy samorządu terytorialnego oraz zakłady administracyjne, a także inne podmioty wykonujące funkcje zlecone administracji publicznej¹. Jak zatem scharakteryzować samorządowe kolegium odwoławcze jako organ administracji publicznej? Jego działalność ma niewątpliwie trwałą, zorganizowaną, planowy charakter i zmierza do osiągnięcia celu w postaci wykonywania kontroli instancyjnej i nadzoru pozainstancyjnego w sprawach indywidualnych, rozstrzyganych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Można zatem uznać, że kolegium pośrednio służy realizacji zadań użyteczności publicznej, realizując w praktyce zasadę konstytucyjną (art. 78 Konstytucji RP) prawa do ponownego rozpatrzenia sprawy administracyjnej w drodze odwołania².

¹ Zob. J. Boć, który zalicza do nich organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego, organy przedsiębiorstw realizujących zadania administracyjne, zakłady administracyjne, organizacje społeczne wykonujące funkcje administracji publicznej oraz podmioty prywatne spełniające te funkcje. J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1997, s. 36-37.

² Zob. A. Skibiński, *Samorządowe Kolegium Odwoławcze, a konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania. Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2005, s. 205.

Pierwszą grupę organów administracji publicznej³ stanowią organy administracji państwowej *sensu stricto*. Są to organy, których podstawowym zadaniem jest realizacja administracyjnych funkcji państwa, które są trwale wyodrębnione w aparacie administracji państwowej, działają w imieniu i na rzecz państwa i są wyposażone w prawem przydzielone kompetencje oraz posiadają możliwość stosowania środków przymusu państwowego. Kolegium z mocy art. 1 pkt 1 k.p.a. jest organem administracji publicznej, rozpoznającym sprawy indywidualne, należące do jego właściwości, rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej i w tym zakresie działa jak każdy inny organ, np. Premier, wojewoda czy wójt, niezależnie od zadań, które wykonuje.

Grupę drugą stanowią organy jednostek samorządu terytorialnego, wykonujące funkcje z zakresu administracji publicznej, jako zadania własne lub zlecone. Wykonując zadania własne działają w imieniu danej jednostki samorządu i na jej odpowiedzialność. Działają tu jako organy podmiotu, którego samodzielność podlega ochronie sądowej. Realizując natomiast zadania z zakresu administracji rządowej (zlecone lub powierzone) organy te wykonują pewne funkcje administracji państwowej. Można zatem powiedzieć, że działają wówczas jak organy administracji rządowej w ujęciu funkcjonalnym. Z tego powodu działalność organów jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie została objęta pełnym nadzorem ze strony organów administracji rządowej. Dodać należy, że samorząd terytorialny usytuowany został jako jeden z elementów państwa⁴, czego dowodem jest możliwość powierzania mu zadań z zakresu admini-

³ Klasyfikacja przyjęta za J. P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002, s. 290-293.

⁴ Zob. J. Panewko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wyd. II, Wilno 1934, s. 16 oraz T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 140-141. T. Bigo i J. Panejko różniący się poglądami na istotę prawną samorządu terytorialnego, wywarli na doktrynę polską w tej dziedzinie największy wpływ. J. Panejko był zdania, że samorząd terytorialny jest opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielnie w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego. Natomiast T. Bigo traktował samorząd terytorialny jako korporację (związek publiczno-prawny) wyposażony przez prawo w osobowość prawną i uważał, że nie państwo jest podmiotem praw i obowiązków tworzących zakres działania gminy tylko sama gmina. Gdy gmina wykonuje te prawa nie jest organem państwa, a wykonuje prawa własne. Państwowa teoria samorządu terytorialnego J. Panejki nie znalazła współcześnie uznania, zaś koncepcja upodmiotowionego samorządu terytorialnego T. Bigo zyskała prymat i legła u podstaw konstytucyjnych i ustawowych III Rzeczypospolitej po 1990 r. w Polsce. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 7.

stracji rządowej. Można to tłumaczyć zasadą ogólną stanowiącą, że samorząd terytorialny ze swej istoty powołany jest do pełnienia funkcji administracji rządowej, jako część administracji państwowej (choć różna od pozostałych jej podmiotów i niepodporządkowana im)⁵.

Do trzeciej grupy organów zaliczają się organy administracji w znaczeniu funkcjonalnym. Są to podmioty o bardzo zróżnicowanym charakterze, ale nie wchodzące w skład systemu organizacyjnego administracji publicznej⁶, które na mocy prawa zostały powołane do załatwiania spraw z zakresu administracji w miejsce organów administracyjnych. Jako przykład tego typu organu można wskazać rektora wyższej uczelni. Do tego typu organu odnosi się wprost dyspozycja art. 1 pkt 2 k.p.a., zgodnie z którym kodeks normuje postępowanie przed innymi organami państwowymi lub podmiotami, gdy są one z mocy prawa powołane do załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych.

Łatwo zauważyć, że samorządowe kolegia odwoławcze nie mieszczą się w żadnej z trzech wymienionych grup organów, łatwo również zauważyć, że Kolegium spełnia określone w literaturze przedmiotu stałe elementy konstrukcyjne pojęcia organu administracji publicznej⁷.

Samorządowe kolegia odwoławcze działają w imieniu i na rachunek państwa, są wyodrębnione organizacyjnie w strukturze państwa jako samodzielne organy oraz posiadają spójny system finansowania z budżetu państwa, jako jednostki budżetowe. Kolegia posiadają własne organy i określony tryb ich powoływania, odwoływania oraz prawem określone kompetencje. Spełniają również wymóg posiadania substratu osobowego organu (lub jak nazywają to inni autorzy⁸ – piastuna kompetencji). Wreszcie kolegia posiadają specyficzne formy działania, jakimi są wykonywanie kontroli instancyjnej i nadzoru pozainstancyjnego oraz innych zadań określonych ustawą o samorządowych kolegiach Odwoławczych. Posiadają również uprawnienia do korzystania ze środków władczych, jakimi pozostają rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej, które bezpośrednio kształtują albo wpływają na prawa i obowiązki stron członków wspólnot samorządowych, i które podle-

⁵ Zob. T. Rabska, *Samorząd terytorialny i administracja rządowa (nowy model administracji państwowej)*, RPiS 1991, nr 2, s. 20.

⁶ Zob. J.P. Tarno, [w:] K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Wyd. 1, Warszawa 2000, s. 215.

⁷ Zob. Michalska-Badziak, [w:] *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2000, s. 347, zob. również E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999, s. 113.

⁸ Zob. B. Adamiak, *O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, PiP 2006, z. 11, s. 16.

gają wykonaniu przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Zatem wyżej wymienione cechy organu administracji publicznej odnoszą się również do organu administracji jakim jest samorządowe kolegium odwoławcze, z tym, że sposób działania oraz posiadane kompetencje wyróżniają kolegium spośród innych podmiotów tworzących aparat administracyjny państwa.

Jeśli chodzi o wyodrębnienie organizacyjne, to przyjmuje się, że przy opisie pojęcia organu, zawsze mamy do czynienia z pewną organizacyjną całością, czego wyrazem jest odrębna nazwa, potrzeba przydzielenia organowi pewnej grupy osób i środków materialnych, wspomagających jego działalność⁹. Nie inaczej jest w przypadku samorządowego kolegium odwoławczego, co wskazuje na jego cechy jako organu administracji publicznej.

Wreszcie z działania w imieniu i na rachunek państwa wywieść można możliwość użycia przez kolegium środków przymusu dla zabezpieczenia realizacji kompetencji tego organu¹⁰. Również tę cechę kolegium posiada, choć jest ona uwarunkowana specyficzną jego rolą, jaką jest wykonywanie funkcji orzeczniczej.

Niewątpliwie kolegium jest organem administracji publicznej *sensu stricto*, gdyż stanowi wyodrębnioną jednostkę administracji, posiadającą cechy konstytutywne organu administracyjnego. Jest również organem wyodrębnionym organizacyjnie oraz posiadającym własne ustawowo ukształtowane organy, tj. zgromadzenie ogólne oraz prezesa kolegium.

2. Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako organ samorządu terytorialnego

Powiązanie samorządowego kolegium odwoławczego z systemem samorządu terytorialnego było bez wątpienia dość ściśle w pierwszym okresie istnienia kolegiów¹¹, bowiem od decyzji administracyjnych wydawanych przez wójta lub

⁹ Zob. J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990 r., s. 62, zob. również E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 1999, s. 207.

¹⁰ Zob. na ten temat J. Jędrońska, *Polskie postępowanie administracyjne*, Kolonia 2001, s. 132.

¹¹ Zob. B. Dolnicki, *Prawne instrumenty kontroli w zarządzaniu gospodarką narodową*, [w:] *Instytucje prawne zarządzania państwowymi organizacjami gospodarczymi*, red. K. Podgórski, Katowice 1995, s. 179. Zob. również B. Dolnicki, *Pozycja SKO w systemie samorządu terytorialnego. Pozycja SKO w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2005, s. 27.

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 niezależny¹².

Kolegium Odwoławcze przy sejmiku samorządowym było organem powołanym do wykonywania nadzoru nad orzecznictwem administracyjnym organów gmin, w sprawach z zakresu zadań własnych gmin, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych¹³.

Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o *Samorządowych Kolegiach Odwoławczych*¹⁴ nie zmieniła w zasadniczy sposób pozycji prawnej kolegiów, jeśli chodzi o zakres powierzonych im zadań. W art. 1 ust. 1 Samorządowe Kolegium Odwoławcze określone zostało mianem organu wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów k.p.a., 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 rządowej¹⁵.

Wątpliwości, co do charakteru prawnego samorządowych kolegiów odwoławczych¹⁶, pogłębiły się z dniem 18 grudnia 1998 r. kiedy to uchwalona została Ustawa o *zmianie ustawy o Samorządowych Kolegiach Odwoławczych*¹⁷. Ustawodawca zrezygnował z rozwiązań prawnych, które czyniły kolegium organem przynależącym w sposób wyraźny do struktury samorządu terytorialnego. Kompetencje do tworzenia składu osobowego samorządowego kolegium odwoławczego przeniesione zostały z kończącego swój byt prawny sejmiku samorządowego na Prezesa Rady Ministrów – naczelną organ administracji rządowej, sprawujący m.in. także nadzór nad samorządem terytorialnym. Kon-

¹² Zob. J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Lexis-Nexis, Warszawa 2006, s. 36. Zob. też Cz. Martysz, *Kolegia odwoławcze przy sejmikach samorządowych*, ST 1991, nr 11-12, s. 31; B. Chalimoniuk, „SKO” *Samorządowy poradnik budżetowy na 1995 r.*, Warszawa 1995, s. 80-81.

¹³ Zob. Cz. Martysz, M. Matan, G. Łaszczycza, *Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako niezależny organ kontroli instancyjnej*, „Casus” 2006, nr 40, s. 18.

¹⁴ Weszła w życie 6 grudnia 1994 r.

¹⁵ Zob. B. Dolnicki, *Pozycja SKO w systemie samorządu...*, *op. cit.*, s. 30.

¹⁶ Zob. B. Dolnicki, *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w systemie samorządu terytorialnego*, „Casus” 2004, nr 33, s. 31.

¹⁷ DzU z 1998 r. Nr 162, poz. 1124.

sekwencją takiego uregulowania było zerwanie istniejącej od 1990 r. więzi personalnej pomiędzy kolegium a organami samorządu terytorialnego¹⁸.

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 stopnia¹⁹. Czynnikiem wiążącym kolegium z samorządem jest również odpowiednie zastosowanie do pracowników samorządowego kolegium odwoławczego, ustawy o pracownikach samorządowych²⁰.

Natomiast tym, co przesądza o słuszności twierdzenia o kolegium – jako o organie samorządu terytorialnego – jest usytuowanie proceduralne kolegium wśród organów samorządu terytorialnego na gruncie k.p.a. Definicja legalna organu jednostki samorządu terytorialnego” zawarta w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. określa kolegia jako organy samorządowe. Jednakże ustawodawca oddzielił w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. samorządowe kolegium odwoławcze od innych wymienionych w tym przepisie organów zwrotem „a ponadto”. W ten sposób zaznaczona została odrębność tego organu, oznacza to, iż jego zaliczenie do organów jednostek samorządu terytorialnego dokonane zostało wyłącznie dla potrzeb procedury administracyjnej²¹.

Na przynależność samorządowych kolegiów odwoławczych do organów samorządu terytorialnego²² wskazują następujące cechy:

– brak podległości organom wyższego stopnia w sytuacji, gdy kolegia są terenowymi organami administracji publicznej. Nie ma i nie może być w systemie organów administracji państwowej organów terenowych, nad którymi nie byłoby organu nadrzędnego, ponieważ immanentną cechą tego systemu jest jego hierarchiczność. Natomiast cechą ustroju administracji samorządowej jest jej komplementarność, poszczególne jednostki samorządowe mają się uzupełniać wzajemnie. Żadna z nich nie pozostaje natomiast w stosunku nadrzędności czy też podległości organizacyjnej w stosunku do innej.

– zakres właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych wskazuje, że zostały one umiejscowione w pionie organów administracji samorządowej. Z punktu widzenia podmiotowego kwestia ta nie budzi najmniejszej wątpliwo-

¹⁸ Zob. B. Dolnicki, *Pozycja SKO w systemie samorządu...*, *op. cit.*, s. 38.

¹⁹ Zob. również Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1996, s. 221.

²⁰ Zob. B. Dolnicki, *Pozycja SKO w systemie samorządu...*, *op. cit.*, s. 36 i nast.

²¹ *Ibidem*, s. 33; zob. również J.P. Tarno, „SKO”, ST 1996, nr 6, s. 31.

²² Zob. J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce*, wyd. 1, Warszawa 2002, s. 293.

ści w świetle postanowień zawartych w art. 17 pkt 1 k.p.a. i art. 13 § 1 pkt 3 i § 4 ordynacji podatkowej. Przepisy te sytuują samorządowe kolegia odwoławcze jako organy wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego. W konsekwencji tego rozwiązania przepisy k.p.a. określają kolegia jako organy jednostek samorządu terytorialnego w znaczeniu funkcjonalnym (art. 5 § 2 pkt 6), a więc z punktu widzenia funkcji, jaką kolegia pełnią w toku postępowania administracyjnego²³.

Faktyczne związanie kolegium z samorządem terytorialnym ma przede wszystkim walor procesowy, przyjęty na użytek postępowania administracyjnego i sędowo-administracyjnego²⁴.

Argumentem wskazującym na samorządowy charakter kolegium jest przede wszystkim jego właściwość do orzekania w sprawach samorządowych. Z punktu widzenia działalności orzeczniczej kolegium znaczenie ma już nie tyle charakter sprawy (zadanie własne czy zlecone z zakresu administracji rządowej), ale kwestia czy sprawę tę rozpoznawał w I instancji organ jednostki samorządu terytorialnego. Pojęcie „sprawa samorządowa” nie ma więc dziś wymiaru sprawy z zakresu zadań własnych j.s.t., a raczej powiązanie z organem ją rozpoznającym pod kątem tego, czy rozpoznawał ją w pierwszej instancji organ j.s.t.²⁵

3. Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako organ administracji rządowej

Przedstawiciele doktryny jako organy administracji rządowej określają organy, których podstawową rolą jest realizacja administracyjnych funkcji państwa, które są trwale wyodrębnione w aparacie administracji państwowej, działają w imieniu i na rzecz państwa i wyposażone są na zasadzie wyłączności w przyznane prawem kompetencje, a zarazem mają możliwość stosowania środków przymusu państwowego; równocześnie podlegają one hierarchicznie Radzie Ministrów lub Prezesowi Rady Ministrów jako zwierzchnikowi służbowemu, a zarazem naczelnemu organowi administracji, sprawującemu nadzór

²³ Zob. J.P. Tarno, *Dwuinstancyjność w systemie organów samorządu terytorialnego. Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego – Ogólnopolska Konferencja Naukowa*, Zielona Góra 2005, s. 23 i nast.

²⁴ Zob. B. Dolnicki, *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w systemie samorządu terytorialnego*, „Casus” 2004, nr 33, s. 31.

²⁵ Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 1998, s. 175. Zob. również B. Dolnicki, *Pozycja SKO w systemie samorządu...*, *op. cit.*, s. 36.

nad ich działalnością. W takim wypadku Prezes Rady Ministrów lub Rada Ministrów (minister) stanowi względem takiego organu organ wyższego stopnia, a pomiędzy organem administracji rządowej, a organem naczelnym istnieje bezpośrednia podległość służbowa i hierarchiczna²⁶. W tym znaczeniu kolegia organami administracji rządowej nie są²⁷.

Zgodnie z brzmieniem art. 1 ust. 1 u.s.k.o. kolegium jest organem wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. i ordynacji podatkowej w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Jak wynika z art. 17 pkt 1 k.p.a. uprawnienie to ustawodawca przekazał kolegium niezależnie od tego czy organ jednostki samorządu terytorialnego rozstrzygał sprawę z zakresu zadań własnych czy zleconych z zakresu administracji rządowej. Na skutek tej regulacji można mówić o samorządowym kolegium odwoławczym, jako o organie mającym cechy organu administracji rządowej, choć tylko w znaczeniu funkcjonalnym, i to tylko w zakresie w jakim wykonuje ono kontrolę instancyjną indywidualnych aktów administracyjnych samorządu terytorialnego w zakresie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej²⁸.

Faktowi, że kolegium pozostaje organem administracji rządowej jedynie w znaczeniu funkcjonalnym, nie można jednak przypisywać podstawowego znaczenia. Istotny jest również tryb kształtowania obsady kadrowej tych organów. Zarówno prezes, jak i wiceprezes oraz członkowie samorządowych kolegiów odwoławczych są powoływani i odwoływani przez Prezesa Rady Ministrów, a więc naczelnym organem administracji państwowej²⁹.

W klasycznym podziale organów administracji publicznej na organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego nie można zakwalifikować kolegium jako organu administracji rządowej w ścisłym tego słowa znaczeniu. Nie ma bowiem nad sobą organu wyższego stopnia, zaś nadzór Prezesa Rady Ministrów dotyczy jedynie działalności administracyjnej kolegiów. Ma on służyć jedynie sprawnemu i rzetelnemu wykonywaniu powierzonych kolegium zadań, natomiast wyłączone jest w tym zakresie orzecznictwo kolegium.

²⁶ Zob. J.P. Tarno, [w:], J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, s. 212.

²⁷ Zob. J.P. Tarno, *Dwuinstancyjność w systemie organów...*, *op. cit.*, s. 26-27.

²⁸ Zob. J.P. Tarno, *Samorządowe Kolegia Odwoławcze jako szczególne organy administracji publicznej*, „Casus” 1997, nr 3, s. 13-15.

²⁹ Przed 1 stycznia 1998 r., o obsadzie kolegiów decydowały sejmiki samorządowe, będące emanacją samorządów gminnych na szczeblu województwa, zob. Cz. Martysz, *Kolegia odwoławcze przy sejmikach samorządowych*, ST 1991, nr 11-12, s. 12.

Za cechę kolegium, jako organu administracji rządowej, można uznać otwarty, konkursowy tryb powoływania członków kolegium przez Prezesa Rady Ministrów. Nie można jednak mówić w żadnym innym znaczeniu o kolegium jako organie rządowym, bowiem domeną tej grupy organów jest podległość albo Prezesowi Rady Ministrów albo Radzie Ministrów i działanie w układzie hierarchicznym, a te elementy w przypadku s.k.o. nie występują³⁰. Mówiąc innymi słowy – Prezes Rady Ministrów ma bezpośredni wpływ na obsadę organów kolegium, to jednak kolegia nie pozostają w hierarchicznej zależności od niego jako organu wyższego stopnia, albowiem nadzór wykonywany przez premiera ma jedynie charakter *stricto* administracyjny, a nie ma charakteru nadzoru nad orzecznictwem samorządowego kolegium odwoławczego³¹.

Ten „dychotomiczny podział” nadzoru administracyjnego i kontroli sądowej orzecznictwa kolegiów pokazuje ich nietypowy charakter jako organów administracji publicznej, bardzo zbliżony do pozycji organów jednostek samorządu terytorialnego, gdzie również wykonywanie nadzoru, kontroli instancyjnej i innych rodzajów kontroli rozdzielone jest kompetencyjnie pomiędzy różne organy.

Trzeba też dostrzec, że desygnat nazwy organy administracji rządowej w znaczeniu funkcjonalnym – obejmuje różne typy organów, jednak nauka prawa administracyjnego nie mówi o nich wprost. Dzieje się tak dlatego, że podział zadań publicznych na zadania własne i zlecone, tj. pomiędzy państwo a samorząd terytorialny, jest wynikiem konstytucyjnej decentralizacji zadań państwa. Podział zadań na własne i zlecone ma charakter umowny i związany bardziej z kwestią finansowania tych zadań³². Dziś podział zadań na własne i zlecone ma znaczenie jedynie teoretyczno-prawne i ma wymiar innego sposobu finansowania zadań, jednak dla obywatela nie ma to większego znaczenia. Kompetencje samorządowego kolegium odwoławczego do rozpoznawania spraw z zakresu administracji rządowej są więc pochodną tego podziału i wyznaczają poniekąd jego pozycję ustrojową jako organu administracji rządowej w znaczeniu funkcjonalnym. Niemniej jednak odbicie w kolegium cech organu administracji rządowej jest o wiele bardziej niż w jego właściwości orzeczniczej

³⁰ Zob. J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce*, wyd. 1, Warszawa 2002, s. 293.

³¹ Zob. D. Kijowski, *W kwestii nadzoru nad samorządowymi kolegiami odwoławczymi. Pozycja SKO w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2005, s. 210 i następne.

³² Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 175.

dostrzegalne w sposobie jego finansowania³³ oraz w trybie kształtowania obsady kadrowej tego organu³⁴.

4. Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako organ *quasi-sądowy*

Podstawową funkcją Samorządowego Kolegium Odwoławczego jest funkcja orzecznicza, realizowana przez ten organ w formie kontroli instancyjnej aktów administracyjnych, wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych³⁵.

Pierwszą cechą wspólną, łączącą Sąd Powszechny i Administracyjny oraz Samorządowe Kolegium Odwoławcze, jest orzekanie w sprawach indywidualnych.

Drugą cechą, wskazującą na *quasi-sądowy* charakter samorządowego kolegium odwoławczego, jest sposób podejmowania rozstrzygnięć przez ten organ, w sposób kolegialny poprzez trzyosobowe składy orzekające³⁶. Jest to cecha upodabniająca kolegia do sądów powszechnych, które również orzekają kolegialnie, w składach określonych przepisami ustawy. W powyższym zakresie Ustawa o Samorządowych Kolegiach Odwoławczych koresponduje również z rozwiązaniami zawartymi w Ustawie *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Zgodnie z art. 3 tej ustawy, co do zasady sąd administracyjny orzeka w składzie trzech sędziów, chyba że ustawa stanowi inaczej. Uniezależnienie składów orzekających od prezesa kolegium i zgromadzenia ogólnego – rozumiane jest w taki sposób, że w toku orzekania członkowie składów związani są wyłącznie przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Efektem orzekania jest decyzja podjęta i podpisana przez skład orzekający, która funkcjonuje w zewnętrznej sferze działania administracji nie jako decyzja składu orzekającego, ale jako decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego³⁷.

³³ SKO jest państwową jednostką budżetową – zob. art. 3 ustawy o SKO.

³⁴ Zob. J.P. Tarno, [w:] K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie...*, *op. cit.*, s. 214-215.

³⁵ Zob. J.P. Tarno, A. Wrzesińska-Nowacka, *op. cit.*, s. 115-117.

³⁶ Zob. J.P. Tarno, *Samorządowe Kolegia Odwoławcze – Zasady reprezentacji*, *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. LXVI, 2002, s. 9-20.

³⁷ Zob. J.P. Tarno, *Samorządowe Kolegia Odwoławcze jako szczególne organy administracji publicznej*, ST 1997, nr 1-2, s. 15.

Kolegium jest organem kolegialnym wzorowanym na sądzie, a więc działającym na zewnątrz poprzez składy orzekające. Tymczasem w polskim systemie administracji dominują organy kolegialne działające *in pleno*³⁸. To co wyróżnia kolegium to właśnie nie charakterystyczne dla administracji, ale charakterystyczne dla sądownictwa działanie przez składy orzekające, inne przecież niż działanie typowej administracji działającej *in pleno* (tak jak np. Rada Ministrów czy Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji).

Należy również zwrócić uwagę na fakt, że znaczna część organów w Polsce to organy monokratyczne, decyzje takich organów są przygotowywane i podpisywane z upoważnienia osoby pełniącej funkcję organu administracji publicznej. Osoba ta jest zazwyczaj bezpośrednim przełożonym pracowników, którym udzieliła upoważnienia do wydawania decyzji w jej imieniu. Dysponuje wobec nich pełnią władzy porządkowej i dyscyplinarnej, a przede wszystkim możliwością cofnięcia udzielonego upoważnienia do wydawania decyzji³⁹.

Taką władzą służbową nie dysponują prezesi samorządowych kolegiów odwoławczych, co zresztą wynika z istoty organów kolegialnych⁴⁰. Wprost przeciwnie, odwołanie etatowego członka kolegium może nastąpić tylko z przyczyn określonych w ustawie⁴¹, przy zachowaniu określonego w niej trybu i w drodze decyzji podejmowanej przez Prezesa Rady Ministrów. Decyzja taka podlega kontroli sądu administracyjnego, a wniesienie skargi nie musi być poprzedzone wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa i powoduje wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji z mocy prawa⁴².

Trzecim elementem, wskazującym na podobieństwo samorządowych kolegiów odwoławczych do sądów, jest władza służbowa, w jaką zostali wyposażeni prezesi samorządowych kolegiów odwoławczych, w ramach której wyznaczają składy orzekające, wyznaczają terminy posiedzeń i rozpraw, itd., ale nie mogą już wpływać na orzecznictwo składów orzekających.

Czwartym elementem w tym zakresie jest odpowiedzialność dyscyplinarna członków kolegium, których nie można ani usunąć z zawodu, ani nawet ukarać bez prawomocnego orzeczenia komisji dyscyplinarnej. Karami dyscyplinarnymi

³⁸ Zob. J.P. Tarno, *SKO – Zasady reprezentacji. Studia Prawno-Ekonomiczne* 2002, t. LXVI, s. 9 i n.

³⁹ Zob. J. P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce*, wyd. 1, Warszawa 2002, s. 289.

⁴⁰ Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 156.

⁴¹ Zob. art. 7 ust. 6 Ustawy z dnia 12 października 1994 r. *o samorządowym kolegium odwoławczym* (DzU z 2001 r. Nr 79, poz. 856).

⁴² Zob. art. 6 ust. 4 i 5 Ustawy z dnia 12 października 1994 r. *o samorządowym kolegium odwoławczym* (DzU z 2001 r. Nr 79, poz. 856).

względem członków kolegium nie dysponują prezesi samorządowych kolegiów odwoławczych, ale niezależny od nich organ orzekający dyscyplinarnie.

Prezesom kolegiów pozostawiono władzę służbową w zakresie organizacji i porządku pracy, co również ukazuje odmienność kolegiów od typowych organów administracyjnych, gdzie kierownik organu dysponuje pełnią władzy dyscyplinarnej i porządkowej względem pracowników. Z kwestią odpowiedzialności dyscyplinarnej wiąże się również status prawny członków kolegium, względem których ustawodawca wymaga z formalnego punktu widzenia znacznie więcej niż w odniesieniu do innych zawodów. Z drugiej jednak strony ustawodawca wprowadza środki ochrony członków kolegium, podobne jak dla funkcjonariuszy publicznych, co wskazuje na szczególną pozycję i status członków samorządowych kolegiów odwoławczych jako funkcjonariuszy publicznych i stanowi wyróżnik ich zawodu na tle innych profesji.

Uregulowania ustrojowo-proceduralne, dotyczące funkcjonowania kolegiów, takie jak:

- orzekanie w składach trzyosobowych – decyzja podjęta i podpisana przez skład orzekający funkcjonuje w zewnętrznej sferze działania administracji, jako decyzja samorządowego kolegium odwoławczego (organu administracji publicznej),

- uniezależnienie składów orzekających od kierownictwa kolegiów – w toku orzekania członkowie składów orzekających są związani wyłącznie przepisami powszechnie obowiązującego prawa (art. 21 ust. 1 u.s.k.o.),

- wymóg wyższego wykształcenia prawniczego lub administracyjnego, stawiany etatowym członkom kolegiów oraz

- powierzenie kolegiom orzekania w sprawach cywilnych, skłaniają do stwierdzenia, że choć samorządowe kolegia odwoławcze są w swej istocie organami administracyjnymi, to jednak cechuje je sposób działania charakterystyczny dla sądów⁴³.

Jako organ administracji nie jest postrzegane całe kolegium, lecz poszczególne składy orzekające⁴⁴. Podobnie rzecz ma się w sądownictwie powszechnym, gdzie za sprawę odpowiada w imieniu sądu sędzia lub skład prowadzący dane postępowanie, a nie cały sąd⁴⁵.

⁴³ Zob. J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce...*, op. cit., s. 289-290.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 289.

⁴⁵ Zob. art. 16 Ustawy *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, zob. art. 20 Ustawy *Prawo o ustroju sądów powszechnych* z dnia 27 lipca 2001 r. (DzU z 2001 r. Nr 98, poz. 1070).

Kolejny aspekt dotyczy kryteriów decydujących o powołaniu na członka etatowego kolegium, wymienionych w art. 7 u.s.k.o. Porównując dyspozycję tego przepisu z dyspozycją art. 6 Ustawy *Prawo o ustroju sądów administracyjnych*, dostrzec można wyraźną analogię, jeżeli chodzi o przesłanki formalne niezbędne dla zajmowania stanowiska etatowego członka kolegium i sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Dotyczy to głównie wymogu posiadania wyższego wykształcenia prawniczego, wykazywania się wysokim poziomem wiedzy prawniczej oraz doświadczeniem zawodowym, brakiem skazania za przestępstwo popełnione z winy umyślnej. Nietatowi członkowie kolegium, wchodzący w skład składów orzekających pełnią podobną rolę jak ławnicy w sądach powszechnych, gdyż czynnie uczestniczą w rozpoznaniu sprawy, głosowaniu nad orzeczeniem i podpisują to orzeczenie. Wskazuje to na podobieństwo w zakresie działalności orzeczniczej kolegiów i sądów powszechnych. Podobieństwo między etatowymi członkami kolegium a sędziami dotyczy również kwestii powołania ich na stanowisko, w przypadku członków kolegium dokonuje tego Premier, w przypadku sędziów Prezydent RP. W obu przypadkach jest to powołanie na czas nieoznaczony⁴⁶. Również, podobnie jak w sądownictwie powszechnym⁴⁷, objęcie stanowiska w kolegium ma charakter wolny i konkurencyjny i poprzedzone jest zgłoszeniem przez kandydata spełniającego wymogi ustawowe swojej kandydatury na stanowisko etatowego członka kolegium. Podobnie wygląda sytuacja z obsadą wolnych stanowisk sędziowskich.

Wobec członków kolegium stosowane są ograniczenia z art. 9 u.s.k.o. zakazujące łączenia członkostwa w kolegium z innymi funkcjami. Tak samo uregulowany jest status sędziów sądów powszechnych na gruncie art. 86 Ustawy *Prawo o ustroju sądów powszechnych*. Również uprawnienia do świadczeń rodzinnych na wypadek śmierci sędziego i członka kolegium uregulowane są analogicznie⁴⁸. Zgodnie z art. 7 ust. 8 u.s.k.o. prezes kolegium oraz etatowi członkowie kolegium nie mogą należeć do partii politycznej ani prowadzić działalności politycznej. Podobne ograniczenie ma zastosowanie do sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych, którzy z zasady powinni być apolityczni i bezstronni w orzekaniu. Przedstawione wyżej argumenty upodabniające

⁴⁶ W przypadku samorządowych kolegiów odwoławczych dotyczy to tylko etatowych członków, nietatowi członkowie podobnie jak ławnicy powoływani są na czas oznaczony.

⁴⁷ Zob. art. 57 Ustawy *Prawo o ustroju sądów powszechnych*.

⁴⁸ Zob. art. 102 Ustawy *Prawo o ustroju sądów powszechnych* oraz art. 10 Ustawy *o Samorządowych Kolegiach Odwoławczych*.

kolegia w zakresie sposobu działania do sądów, należy odnieść również do jeszcze jednej kwestii dotyczącej orzekania. Otóż kolegia podobnie jak sądy orzekają w sprawach indywidualnych w trzyosobowych składach orzekających, rozpoznając sprawy cywilne (użytkowanie wieczyste) w mieszanym administracyjno-sądowym trybie, w którym jest możliwa ewentualna weryfikacja orzeczenia kolegium przez niezawisły i bezstronny sąd powszechny⁴⁹.

5. Charakter kompetencji samorządowego kolegium odwoławczego

Nie ulega wątpliwości, że podstawową funkcją sądów administracyjnych jak i samorządowych kolegiów odwoławczych jest funkcja orzecznicza. W pierwszym przypadku wykonywana w ramach kontroli działań administracji i realizacji wymiaru sprawiedliwości, w drugim zaś w ramach kontroli instancyjnej indywidualnych aktów administracyjnych. W przypadku kolegium kontrola instancyjna stanowi realizację konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, wyrażonej w art. 78 Konstytucji, natomiast w przypadku kontroli sądowej jest to realizacja art. 184 Konstytucji RP, tj. zasady sądowej kontroli działań administracji. Nie są to dwie przeciwstawne, ale komplementarne zasady, bowiem rolę jaką wykonuje kolegium w administracyjnym toku instancji, wykonuje również sąd w postępowaniu sądowym. Zarówno Samorządowe Kolegium Odwoławcze i WSA orzekają stosownie do swego uznania, nie pozostając związane granicami skargi (odwołania) ani ich podstawami prawnymi. Różnica polega jednak na tym, że o ile decyzja kolegium ma walor ostateczności i może fakultatywnie na wniosek strony być zweryfikowana przez sąd i usunięta z obrotu prawnego, to wyrok WSA ma walor prawomocności, tj. kształtuje nowy stan prawny pomiędzy stronami lub też znosi ustalenia organów I i II instancji⁵⁰.

Dlatego tak naprawdę – fakultatywna kontrola sądowa stanowi w istocie dopełnienie kontroli instancyjnej i ogranicza się jedynie do badania sprawy administracyjnej pod kątem kryterium legalności, podczas gdy w postępowaniu prowadzonym w ramach kontroli instancyjnej chodzi o całościowe wyjaśnienie aspektów prawnych i faktycznych sprawy. Nie może to jednak prowadzić do

⁴⁹ Zob. na ten temat: A. Skibiński, *Aktualizacja opłat za użytkowanie wieczyste. Próba oceny mieszanego trybu weryfikacji*, „Cassus” 2007, nr 27, *passim*.

⁵⁰ Zob. M. Sieniuc, *Komplementarność instancyjnej i sądowej kontroli aktów organów administracji publicznej* – maszynopis powielony, Łódź 2006, s. 113.

postawienia tezy, że kontrola instancyjna jest pełniejszą czy lepszą kontrolą niż sądowa, gdyż obie te kontrole mają być względem siebie komplementarne, tzn. inny jest ich cel i inna zasada konstytucyjna leży u podstaw ich realizacji⁵¹.

W przypadku kontroli sądowej chodzi o szeroko rozumianą kontrolę działań administracji, wykonywaną przez sądy administracyjne, nie tyle zaś o całościowe rozpoznanie sprawy indywidualnej. Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego prowadzić ma natomiast do ponownego całościowego zbadania sprawy indywidualnej, nie zaś tylko do zbadania legalności działania organu I instancji, gdyż jest to tylko jedna z zasad prowadzenia postępowania administracyjnego ogólnego⁵². Takie ukształtowanie kompetencji kolegium, jego orzeczniczy i hybrydowy charakter oraz działalność jako organ kontroli instancyjnej i w trybie przedsądowym skłaniają do wniosku, że to właśnie funkcja orzecznicza, zmierzająca w kierunku coraz większej ilości rozstrzygnięć reformatoryjnych powinna stanowić drogę rozwoju tego organu, a zarazem ukazywać modelowe połączenie różnych trybów weryfikacji rozstrzygnięć I instancyjnych przez jeden organ administracji⁵³.

Cechą upodabniającą Samorządowe Kolegia Odwoławcze do sądów powszechnych i wyróżniającą ten organ na tle innych organów jest właśnie funkcja orzecznicza, sprowadzająca się – co do zasady – do rozpoznawania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia i innych środków odwoławczych przewidzianych w przepisach szczególnych, które s.k.o. rozpoznają tak jak sądy – poprzez składy orzekające, działające na zasadzie kolegialności, w procedurze administracyjnej, regulującej sposób postępowania przed tym organem, poprzez kolegialne podjęcie decyzji, po przeprowadzeniu narady i głosowania. Podjęcie decyzji następuje – podobnie jak w sądownictwie powszechnym – na posiedzeniu niejawnym albo na rozprawie.

Niezależnie od tych funkcji ustawodawca powierzył kolegiom orzekanie w innych sprawach niż administracyjne i w związku z powyższym przyjąć należy, że funkcja orzecznicza jest funkcją podstawową, która jest realizowana przez niezależne składy orzekające, których orzeczenia w relacji do podmiotów zewnętrznych są traktowane jak orzeczenia całego kolegium. Wszystkie inne funkcje kolegium, jak funkcja kontrolno-nadzorcza czy funkcja ujednoczania orzecznictwa, są pochodną funkcji orzeczniczej, a działalność innych organów

⁵¹ *Ibidem*, s. 114.

⁵² Zob. R. Hauser, *Reforma konieczna i pożyteczna*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2002, nr 22, s. 19-21.

⁵³ Zob. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Niezależny organ kontroli w postępowaniu administracyjnym*, Raport badawczy, ST 2005, nr 11, s. 18.

kolegium to jest prezesa i zgromadzenia ogólnego w istocie służy realizacji tej funkcji⁵⁴.

Przedstawiciele doktryny wskazują, że obecnie kolegium jest nade wszystko organem orzeczniczym, którego inne kompetencje są pochodną i refleksem ustawodawcy, wynikającym z rzetelnego realizowania przez ten organ funkcji orzeczniczej i wysokim poziomem merytorycznym wydawanych orzeczeń⁵⁵.

Oceniając charakter kompetencji kolegium podkreślić trzeba, iż są to zasadniczo kompetencje orzecznicze i taki też mają charakter⁵⁶.

Nie bez znaczenia, w ocenie kompetencji orzeczniczych kolegium pozostaje zapis art. 1 ust. 2 u.s.k.o. stanowiący, że kolegia nie są – w uregulowanym w tym przepisie zakresie – jedynie organami wyższego stopnia, ale realizują, niezależnie od kontroli instancyjnej samoistnie przypisane im funkcje orzecznicze. Zatem, jak wyrażają to niektórzy przedstawiciele doktryny „zastępują i odciążają sądowy wymiar sprawiedliwości” gdyż w realizacji tych funkcji w istocie realizują zasadę rozdziału kognicji i właściwości do rozpoznawania spraw sądów powszechnych i innych organów orzeczniczych, która wynika z art. 2 § 3 k.p.c.⁵⁷

Kolegium stanowi więc organ *stricte* orzeczniczy, a inne jego funkcje służą jedynie prawidłowemu i sprawnemu orzekaniu⁵⁸. Trzeba też mieć na względzie to, że rolą kolegium nie jest wykonywanie żadnych innych funkcji, a organ ten został ukształtowany jedynie procesowo, jako organ wyższego stopnia względem trzech niezależnych szczebli samorządu terytorialnego, a charakter ten jako organu wyższego stopnia ma jedynie wymiar procesowy, a nie ustrojowy⁵⁹.

⁵⁴ Zob. J.P. Tarno, [w:] K. Byjoch, J. Suliniawski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa, s. 214-215.

⁵⁵ Zob. D. Kijowski, J. Płoskonka, S. Prutis, S. Srocki, M. Stec, *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego*, Instytut Spraw Publicznych, seria raporty z badań, Warszawa luty 1999, s. 6-7.

⁵⁶ Zob. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Wyd. 2, Warszawa 2006, s. 185.

⁵⁷ Zob. A. Augustyniak, S. Kmar, *Prawa obywatelskie, a kontrola sądowno-administracyjna aktów administracyjnych*, „Wspólnota” 2001, nr 29, s. 16.

⁵⁸ Zob. J.P. Tarno, *Samorządowe Kolegia Odwoławcze jako szczególne organy administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1-2, s. 123.

⁵⁹ Zob. J. P. Tarno, *Samorządowe Kolegia Odwoławcze jako szczególne organy administracji publicznej*, „Causus” 1997, nr 3, s. 16. Zob. również J.P. Tarno, *Samorząd Terytorialny...*, *op. cit.*, s. 286.

6. Podsumowanie

Przedstawiony przegląd pozycji ustrojowej oraz kompetencji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych uprawnia do postawienia tezy, że są one w polskim systemie organów administracji publicznej organami administracji o wyjątkowym charakterze. Moim zdaniem, kolegium stanowi organ hybrydowy, bez względu na przyjętą płaszczyznę badawczą, ponieważ łączy w sobie cechy charakterystyczne dla różnego rodzaju organów administracyjnych oraz sądowych i dlatego wymyka się spod klasyfikacji dotychczas stosowanych w literaturze przedmiotu⁶⁰.

Kolegium nie wykonuje typowych funkcji organu administracji publicznej (nie realizuje typowych zadań publicznych), a jego podstawową funkcją jest funkcja orzecznicza, co upodobania 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 funkcjonalnym⁶¹. W doktrynie określono, że Kolegium choć nie jest organem nadzoru nad organami jednostek samorządu terytorialnego, to jednak wykonuje funkcje nadzorcze względem organów jednostek samorządu terytorialnego⁶². Jednakże brak jest podstaw do utożsamiania nadzoru wykonywanego przez Premiera nad samorządem terytorialnym, sprawowanego z punktu widzenia legalności z funkcjami nadzorczymi i funkcją orzeczniczą wykonywanymi przez s.k.o. Można jedynie mówić o kolegiach jako o organach administracji rządowej w znaczeniu funkcjonalnym, gdyż system nadzoru nad samorządem terytorialnym, wynikający z Konstytucji z 1997 r. ma charakter zamknięty i wyczerpujący a równocześnie ustawodawca nie wprowadza w żadnym przepisie u.s.k.o. możliwości powierzenia jego wykonywania Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu⁶³.

⁶⁰ Zob. A. Skibiński, *Formy organizacyjno-prawne we współczesnej administracji publicznej w Polsce. Polityka regionalna w Polsce jako przestrzeń aktywności samorządu terytorialnego*, Warszawa 2009, s. 162-164.

⁶¹ Zob. J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 292-293.

⁶² *Ibidem*, s. 281.

⁶³ Zob. również M. Kotulski, *Nadzór samorządowych kolegiów odwoławczych nad samorządem terytorialnym*, „Wspólnota” 1995, nr 37, *passim*.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze pozostaje równocześnie (art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.) organem samorządu terytorialnego w znaczeniu proceduralnym, nie będąc wszakże organem jednostki samorządu terytorialnego. Poprzez domniemanie na jego rzecz właściwości do wykonywania kontroli instancyjnej w sprawach z zakresu zadań własnych samorządu i zleconych z zakresu administracji rządowej oraz powierzenia kolegium orzekania w innych sprawach Kolegium Samorządowe jest obecnie wyspecjalizowanym organem administracji państwowej (wykonuje zadania przypisane przez państwo) powołanym do wykonywania kontroli instancyjnej aktów administracyjnych organów samorządu terytorialnego, wydawanych w sprawach indywidualnych.

Ze względu na swój orzeczniczy charakter i poddanie orzeczeń kontroli sądowej oraz niezależność w orzekaniu, organ ten ma również cechy sądu, a status prawny członków kolegium, wymogi formalne zatrudnienia stawiane tym osobom oraz jego niezależność orzecznicza zbliża kolegium do pozycji ustrojowej sędziów.

Samorządowe kolegium odwoławcze w swoim obecnym kształcie stanowi organ nowego typu⁶⁴, nie wpisujący się w tradycyjny monteskiuszowski podział władz, a tym samym klasyczny podział na administrację rządową i samorządową i nie wyczerpujący już kreatywnych możliwości społeczności lokalnych jak i regionalnych.

Samorządowe kolegia odwoławcze nie mieszczą się w dychotomicznym podziale na administrację rządową i samorządową⁶⁵. Są one przykładem pośrednich rozwiązań⁶⁶ organizacyjnych, wykazujących cechy charakterystyczne dla obu działów administracji publicznej⁶⁷. Ze względu jednak na istniejące gwarancje niezależności kolegiów, zasadę kolegialności orzekania, a także sposób ukształtowania ich właściwości i kompetencji, kolegia są również prawidłowo kwalifikowane jako organy *quasi-sądowe*⁶⁸. Trzeba uznać również za trafny pogląd J. Jagielskiego, który wskazuje, iż zawarte w przepisach praw-

⁶⁴ Zob. M. Kulesza, *Kolegia administracyjne*, „Wspólnota” 1991, 13 lipca, nr 28, s. 10.

⁶⁵ Zob. R. Raguszewski, *Nowy model sądownictwa administracyjnego*, „Casus” 2006, nr 25, s. 47-55.

⁶⁶ Zob. Z. Kmiecik, *Ustawa o Samorządowych Kolegiach Odwoławczych z komentarzem oraz akty wykonawcze*, Warszawa 1995, s. 21; zob. też, J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1995, s. 103.

⁶⁷ Zob. R. Raguszewski, *Nowy model...*, *op. cit.*, s. 47-55.

⁶⁸ Zob. K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej...*, *op. cit.*, s. 197.

nych kategorii „administracja rządowa” i „samorządowa” nie są przez te przepisy jasno definiowane, a tym samym nie są jednoznaczne pod względem treści, a ich sprecyzowanie nie jest prostym zabiegiem⁶⁹.

Analizując opisane wyżej cechy charakterystyczne tego organu, można postawić tezę, że kolegium stanowi przykład nietypowego organu administracji publicznej o tyle, że nie pełni tradycyjnych funkcji przypisywanych administracji, a jego rola sprowadza się do realizacji funkcji orzeczniczej, poprzez wykonywanie kontroli instancyjnej i nadzoru pozainstancyjnego⁷⁰.

O nietypowym charakterze samorządowego kolegium odwoławczego świadczy również zróżnicowanie spraw należących do jego właściwości. Są to obecnie zarówno sprawy indywidualne z zakresu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, jak i sprawy z zakresu administracji rządowej zlecone tym jednostkom, rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych. Z tego punktu widzenia Kolegium jest organem orzeczniczym o „samorządoworządowym” charakterze⁷¹. Kolegium zatem – ze względu na charakter spraw jakie rozpoznaje – ma również nietypową rolę jako organ administracji, gdyż powołane jest ono głównie dla pełnienia funkcji orzeczniczej. Jednak funkcja ta połączona jest z możliwością „stosowania środków władczych”, które zawierają się właśnie w kompetencjach orzeczniczych Kolegium i jego zadaniach jako organu kontroli instancyjnej i nadzoru pozainstancyjnego, jak np. postanowienia sygnalizacyjne, uprawnienie do wznowienia postępowania czy stwierdzenia nieważności decyzji.

Rolą kolegiów jest więc – nade wszystko – sprawowanie kontroli instancyjnej oraz wykonywanie funkcji orzeczniczej, bez względu na przedmiot decyzji. Można więc nawet mówić o „faktycznym domniemaniu” właściwości kolegium we wszystkich sprawach rozpoznawanych przez organy samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym w trybie k.p.a. czy podatkowym w trybie o.p., o ile tylko podlegają one kontroli instancyjnej⁷².

⁶⁹ Zob. J. Jagielski, *Aktualne kierunki przekształceń prawa zarządu lokalnego (wybrane zagadnienia)*, Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Cisna 2002, s. 234.

⁷⁰ Zob. J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, wyd. II, Warszawa 2006, s. 180-181.

⁷¹ Zob. J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce...*, op. cit., s. 293.

⁷² Zob. A. Skibiński, *Kontrola instancyjna w województwie lubuskim po reaktywaniu samorządu terytorialnego w Polsce*, Kwartalnik RIO Zielona Góra, Nr 44/2008, *passim* oraz *Model kontroli instancyjnej w sprawach należących do właściwości organów samorządu terytorialnego. Okres III Rzeczypospolitej*, „Cassus” 2008, nr 47, *passim*.

Kolejną cechą, przesądzającą o nietypowości kolegiów w polskim systemie administracji publicznej, jest fakt, iż są one organami kolegialnymi, podczas gdy w polskim systemie administracji dominują organy monokratyczne.

Samorządowe kolegium odwoławcze jest kolegialnym organem administracji publicznej, który swą podstawową funkcję realizują poprzez składy orzekające. Działanie tego organu na zewnątrz, w przeciwieństwie do organów monokratycznych, nie jest działaniem jednej osoby, lecz składu orzekającego, którego kompetencje orzecznicze są wyrażone w decyzji, postanowieniu lub innym akcie administracyjnym indywidualnym, kończącym postępowanie w danej instancji⁷³.

O nietypowym charakterze samorządowe kolegium odwoławczego przesądza m.in. tryb powoływania członków tych organów w drodze konkursu, kadencyjność prezesów oraz ochrona zatrudnienia członków kolegium, uniezależniona od zmian politycznych, fachowość (spełnienie wymogów wykształcenia przez członków kolegium), obiektywizm (procedowanie kolegialne oraz zakaz łączenia funkcji), czynny udział stron w postępowaniu przed kolegium (opieranie rozstrzygnięć na postępowaniu wyjaśniającym prowadzonym w formie rozprawy), wreszcie poddanie rozstrzygnięć kolegium nadzorowi sądu administracyjnego, jako wyraz realizacji prawa obywateli do drogi sądowej⁷⁴.

Samorządowe Kolegia Odwoławcze stanowią więc w swej istocie wyspecjalizowane, samodzielne organy administracji publicznej o charakterze orzeczniczym⁷⁵, niezależne w orzekaniu, których głównym zadaniem pozostaje kontrola instancyjna rozstrzygnięć podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego w sferze administracji publicznej⁷⁶.

Pozycja ustrojowa kolegium pozwala widzieć je jako urzeczywistnienie ustrojowej zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego ogólnego i podatkowego⁷⁷.

⁷³ Zob. J.P. Tarno, *Niektóre problemy procesowe w świetle doświadczeń i orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych*, RPEiS 1998, R. LX, nr 3, s. 79.

⁷⁴ Zob. Cz. Martysz, *Samorządowe Kolegia Odwoławcze w systemie ochrony praw obywateli w Polsce*, [w:] *Humanistyczne Zeszyty Naukowe*, red. A. Bisztyga, Katowice 1996, s. 52.

⁷⁵ Zob. J.P. Tarno, *Samorządowe Kolegia Odwoławcze*, ST 1995, nr 4, s. 32

⁷⁶ Zob. R. Raguszewski, *Niezależność Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w świetle Konstytucji, orzecznictwa TK i praktyki państw UE*, „Casus” 2006, nr 39, s. 21.

⁷⁷ Zob. K. Sieniawska, *Głos w dyskusji: Reforma sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Casus” 2000, nr 23, s. 18.

Cz. Martysz i A. Matan wskazują również na to, że Samorządowe Kolegia Odwoławcze w kształcie ustrojowym, który uzyskały po 1994 r. są to organy administracji publicznej nowego typu, odpowiadające standardom europejskim, znacznie różniące się od innych funkcjonujących w strukturze administracji publicznej⁷⁸. R. Raguszewski wskazuje, że kompetencje kolegium do orzekania w innych sprawach oraz wymagania formalne stawiane członkom tych organów powodują, że Samorządowe Kolegia Odwoławcze, w swojej obecnej formie organizacyjnej i ustrojowej spełniają wszelkie wymogi stawiane podobnym organom funkcjonującym w krajach Unii Europejskiej⁷⁹. Organy takie są i stanowią niezwykle ważną rolę w systemach administracji publicznej. Powstanie tego typu organów wymusiły w państwach UE zarówno wymogi konstytucyjne, jak i praktyczne⁸⁰.

Jak wykazałem, samorządowe kolegia odwoławcze nie są organami jednostek samorządu terytorialnego⁸¹, nie są one również organami administracji rządowej.

⁷⁸ Zob. Cz. Martysz, *Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2000, s. 203-204.

⁷⁹ Zob. R. Raguszewski, *Niezależność Samorządowych Kolegiów...*, *op. cit.*, s. 21.

⁸⁰ Zob. rekomendację Komitetu Rady Europy nr R/2001/9 z dnia 5 września 2001 r. o alternatywnych środkach rozstrzygnięcia sporów sądowych między organami administracji a osobami (stronami). Była ona wynikiem prac prowadzonych przez Europejski Komitet Współpracy Prawnej – Zespół Prawa Administracyjnego we współdziałaniu z Ministrem Sprawiedliwości Portugalii. Zespół stwierdził konieczność poszukiwania również innych niż sądowe środków pozwalających na rozstrzygnięcie sporów między jednostką a administracją. Spraw tych jest bowiem coraz więcej, ciągną się niekiedy latami i wymagają ponoszenia wysokich kosztów. Uznano więc za zasadne, aby skarga do sądu administracyjnego miała charakter ostateczny, a stronom służyło prawo do jej wniesienia dopiero po wyczerpaniu procedury administracyjnej. Ta ostatnia bowiem jest wielokrotnie tańsza, szybsza, efektywniejsza i mniej sformalizowana od sądowej. W rekomendacji podkreślono, że w niektórych krajach europejskich obserwuje się trwałe osłabienie zdolności sądów do rozpoznania sprawy w „rozsądnym terminie”. W Polsce to właśnie Samorządowe Kolegia Odwoławcze wywiązują się z tego zadania, tworząc swoisty „filtr” chroniący sądy administracyjne przed zapaścią ze strony nawału odwołań i zażaleń na decyzje organów samorządu terytorialnego. Jak zaznaczono w powyższej rekomendacji nr R/2001/9, organy alternatywne do instytucji ochrony sądowej muszą spełniać wiele wymagań, wśród których jest niezależność osób prowadzących postępowanie. Tylko zbliżona do sędziowskiej niezawisłość tych osób w orzekaniu daje rękojmię bezstronności i zgodnego z prawem rozstrzygnięcia sprawy z zachowaniem zasady prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa sformułowanej w art. 8 kodeksu.

⁸¹ Zob. J. Borkowski, *Samorządowe Kolegia Odwoławcze*, [w:] *Rozprawy prawnicze, księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agopszowi-*

Nie ulega wątpliwości, że kolegia są wyspecjalizowanymi terenowymi organami administracji publicznej⁸², choć o szczególnym charakterze, ponieważ z ustrojowego punktu widzenia łączą w sobie cechy organów administracji państwowej i organów samorządu terytorialnego, zaś sposób ich działania oparty jest na ustroju sądownictwa.

Reasumując należy jednoznacznie stwierdzić, iż kolegia stanowią obecnie w Polsce wręcz modelowy przykład niezależnego organu kontroli instancyjnej⁸³, którego niezależność nie stanowi jedynie postulatu ustawodawcy, lecz jest faktem⁸⁴ i to w pełni aprobowanym przez doktrynę⁸⁵, jak i sądownictwo administracyjne⁸⁶.

Systemic status of a local boards of appeal

S u m m a r y

The article discusses systemic status and competences of a local boards of appeal as a public administration body. This state body created for the needs of reborn territorial self-government of the 3rd Polish Republic is presented from three points of view – as a territorial self-government body, as a public administration body and as a quasi-judicial body. The article puts forward a thesis that in the Polish system of administrative bodies it is an institution of exceptional character. It is hybrid in character irrespectively of an adopted research perspec-

cza, Katowice 2000, s. 24-26; B. Dolnicki, *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w systemie samorządu terytorialnego*, „Causus” 2004, nr 33, s. 14, J.P. Tarno, [w:] J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 287-289.

⁸² Zob. na ten temat A. Skibiński, *RIO i SKO typowe organy administracji czy wyspecjalizowana administracja wojewódzka*, Studia Lubuskie, T. IV, Sulechów 2008, *passim*.

⁸³ Zob. na ten temat Cz. Martysz, A. Matan, G. Łaszczycza, *Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako niezależny organ kontroli instancyjnej. Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2005, s. 43 i n.

⁸⁴ Zob. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, *Niezależny organ kontroli w postępowaniu administracyjnym – raport badawczy*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 11, *passim*.

⁸⁵ Zob. J. Borkowski, *Samorządowe Kolegia Odwoławcze...*, *op. cit.*, s. 24-26; zob. J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002, s. 280-281.

⁸⁶ Zob. R. Hauser, *Sprawdzona koncepcja*, „Rzeczpospolita” 2000, 2 października, s. 7. Zob. również R. Hauser, *Sądy nie są nieomyłne*, „Gazeta Prawna” 2003, 21-23 listopada, s. 227, s. 9.

tive because it combines features characteristic for various types of administrative and judicial bodies and therefore escapes unambiguous classification. The summary argues that a local boards of appeal constitutes an example of an untypical administrative body of special character, simultaneously being an example of an independent body of instance supervision fully accepted by the doctrine and administrative judicature.

Die Verfassungsposition der kommunalen Berufungskommission

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

In dem Artikel wurden die Verfassungsposition und die Zuständigkeiten der kommunalen Berufungskommission als des öffentlichen Verwaltungsorgans dargestellt. Dieses staatliche Organ, das für die Zwecke der wiedergeborenen territorialen Selbstverwaltung der 3. Republik Polen gebildet wurde, wurde auf drei Ebenen präsentiert: als ein Organ der territorialen Selbstverwaltung, als ein Organ der Regierungsverwaltung und als ein quasigerichtliches Organ. In dem Artikel wurde eine These gestellt, dass es ein Organ von außergewöhnlichem Charakter in dem System der polnischen Verwaltungsorgane ist. Ungeachtet der vertretenen Forschungsebene bleibt sie immer ein Hybrid-Organ, weil sie in sich die Merkmale, die typisch für verschiedene Verwaltungs- und Gerichtsorgane sind, verbindet und daher sich keiner eindeutigen Einstufung unterziehen lässt. In dem Resümee wurde hervorgehoben, dass die kommunale Berufungskommission ein Beispiel des Verwaltungsorgans von besonderem Charakter ist, wobei sie gleichzeitig ein Modellbeispiel für ein unabhängiges Organ der Instanzkontrolle ist, das in vollem Maße von der Lehre und der Verwaltungsgerichtsbarkeit akzeptiert wird.

