

Rozdział I. Propozycje reformy samorządowych kolegiów odwoławczych w świetle zasad i standardów Konstytucji RP¹

prof. dr hab. Bogusław Banaszak

§ 1. Uwagi wstępne

Samorządowe kolegia odwoławcze powstały jako organ kontroli instancyjnej wraz z restytuowaniem gminnego samorządu terytorialnego w 1990 r. Powiązane były początkowo z ówczesnymi sejmikami wojewódzkimi i dlatego ich liczba odpowiadała liczbie 49 województw. W 1994 r. uchwalono odrębną ustawę dotyczącą SKO. Obowiązuje ona, po kilkunastu nowelizacjach, do dnia dzisiejszego.

Reforma samorządu terytorialnego w 1998 r. spowodowała konieczność zmian w kompetencjach SKO. Uchwalona w 1998 r. nowelizacja ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych² zerwała z organizacyjnym powiązaniem kolegiów z sejmikami samorządowymi. Właściwość rzeczowa SKO objęła powiaty i samorządowe województwa. W zakresie ich działalności znalazły się zarówno sprawy z zadań własnych, jak i zadań zleconych. Organem nadzorującym działalność administracyjną kolegiów stał się Prezes Rady Ministrów. Nowe rozwiązania ustawowe określały SKO jako organy zewnętrzne wobec

¹ Problematyka objęta niniejszym opracowaniem była przedmiotem referatu wygłoszonego na konferencji naukowej „25 lat samorządowych kolegiów odwoławczych w systemie administracji publicznej”, 15–17.6.2015 r., Gorzów Wielkopolski, który został opublikowany w kwartalniku *Casus* 2015, Nr 77.

² Ustawa z 18.12.1998 r. o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. Nr 162, poz. 1124).

samorządu terytorialnego i samodzielne w swoim działaniu. Są II instancją w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Na ich rzecz istnieje domniemanie kompetencji. Jeżeli nie ma odmiennej regulacji ustawowej, są one organami odwoławczymi we wszystkich sprawach rozpoznawanych przez jednostki samorządu terytorialnego w I instancji.

Istnienie SKO po uchwaleniu obecnej Konstytucji RP³ stawalo się przedmiotem kontrowersji. Ich intensywność i skrajność wyrażanych poglądów oraz propozycji reform jest rzadko spotykana w odniesieniu do ugruntowanych już instytucji życia publicznego w Polsce. Porównać ją można chyba tylko z dyskusjami toczonymi od początku transformacji ustrojowej w Polsce wokół sensu istnienia i kompetencji Senatu.

Przedmiotem niniejszych rozważań jest przedstawienie najważniejszych, występujących dotychczas ocen działalności SKO i implikowanych przez nie propozycji reform oraz ich analiza przez pryzmat zasad i standardów konstytucyjnych. Powinno to stanowić bodziec do sformułowania wniosków *de lege ferenda*.

§ 2. Propozycja likwidacji SKO i powierzenia spraw należących do ich kognicji sądom administracyjnym I instancji

Propozycja ta pojawiła się pod koniec ubiegłego stulecia i opiera się na dosłownej interpretacji art. 184 Konstytucji RP stanowiącego, że sądy administracyjne powołane są do wykonywania wymiaru sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola sprawowana przez sąd administracyjny obejmuje wszelkie formy działania administracji publicznej w sprawach indywidualnych, a więc nie tylko decyzje i postanowienia, ale także akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Ostatnio opowiedziały się za nią Związek Powiatów Polskich i Związek Miast Polskich, wskazując w wydanym przez oba związki oświadcze-

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: Konstytucja RP.

niu, że „obecnie dyskusyjne jest utrzymywanie aż czteroinstancyjnego trybu postępowania administracyjnego”⁴.

Zwolennicy kolegiów, odpierając tę propozycję, wskazują, że z Konstytucji RP wynika konieczność utrzymania dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego przed skierowaniem sprawy do sądu administracyjnego. Dla ich poglądów charakterystyczne jest stanowisko *R. Hausera* podkreślającego znaczenie art. 78 Konstytucji RP, zgodnie z którym „każda ze stron ma prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (...). Choć powołany przepis może budzić wątpliwości interpretacyjne, to przecież nie powinno ulegać wątpliwości, że chodzi w nim o konstytucjonalizację zasady prawa strony do zaskarżenia decyzji podjętych w I instancji. Owo zaskarżenie wiąże ustawodawca konstytucyjny z dwuinstancyjnością postępowania administracyjnego”⁵.

Zasada dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym została sformułowana w KPA⁶ przed uchwaleniem Konstytucji RP. W myśl art. 15 KPA każda sprawa administracyjna rozpoznana i rozstrzygnięta decyzją organu I instancji w wyniku złożenia odwołania przez uprawniony podmiot podlega ponownemu rozpoznaniu i rozstrzygnięciu przez organ II instancji⁷. Postępowanie przed organem II instancji ma charakter merytoryczny. W jego wyniku może nastąpić uchylenie zaskarżonej decyzji i rozstrzygnięcie co do istoty sprawy. W niektórych wypadkach ma ono także charakter reformacyjny⁸. Już w początkowym okresie swojego istnienia, a więc jeszcze przed uchwaleniem obecnie obowiązującej Konstytucji RP, NSA podkreślił następujące elementy działalności organu II instancji wypływające z zasady dwuinstancyjności:

- 1) konieczność przestrzegania przez organ II instancji reguły, aby w następstwie odwołania miał on możliwość ponownego rozpatrzenia sprawy, w której zapadła decyzja organu I instancji; oznacza to obowiązek przeprowadzenia dwukrotnie postępowania wyjaśniającego, włącznie z uzupełniającym postępowaniem dowodowym⁹;

⁴ Cyt. za: A. Kowalczyk, Samorządowcy dążą do likwidacji SKO, *Rzeczp.* z 16.2.2013 r.

⁵ *R. Hauser*, Sprawdzona koncepcja, *Rzeczp.* z 2.10.2000 r., s. C2.

⁶ Ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.), dalej jako: KPA.

⁷ Por. B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1996, s. 83–85.

⁸ Por. G. Łaszczyca, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2007, s. 156.

⁹ Wyr. NSA z 4.5.1982 r., I SA 95/82, ONSA 1982, Nr 1, poz. 41.

- 2) odwołanie musi być wniesione przez stronę postępowania administracyjnego, a „organ odwoławczy nie może działać z urzędu”¹⁰;
- 3) organ odwoławczy nie może także udzielać organowi I instancji wskazówek, instrukcji itp. dotyczących prowadzonego w I instancji postępowania, gdyż wówczas „sprowadza postępowanie administracyjne do jednej instancji i pozbawia organ stopnia podstawowego samodzielności nieodzwonnej w orzecznictwie administracyjnym”¹¹;
- 4) organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się (zakaz *reformationis in peius*), chyba że rozpatrywana przez niego decyzja rażąco narusza prawo lub interes społeczny¹².

Pierwsza z przesłanek została uregulowana w KPA i będzie ona spełniona w przypadkach ujętych w art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* oraz w art. 145 § 1, art. 145a § 1 i w art. 156 § 1. Ta druga przesłanka nie jest objęta szczegółową regulacją prawną i w świetle konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego powinna być uwzględniana obecnie ze szczególną ostrożnością ze względu na swoją nieokreśloność. W orzecznictwie sądowym jest ona odnoszona z reguły do konkretnych sytuacji, a pojęcie interesu społecznego, obecnie częściej określanego mianem publicznego, nie jest jednolite i stałe¹³.

W orzecznictwie NSA utrwaliło się stanowisko uznające, że „wydanie decyzji z pogwałceniem zasady dwuinstancyjności (art. 15 KPA), godzi w podstawowe prawa i gwarancje procesowe obywatela i musi być ocenione jako rażące naruszenie prawa”¹⁴. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił również: „Wyrażonej w art. 15 KPA zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego nie można rozumieć w sposób formalny. Do uznania, że zasada ta została zrealizowana, nie wystarcza stwierdzenie, że w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch organów różnych stopni. Konieczne jest też, by rozstrzygnięcia te zostały poprzedzone przeprowadzeniem przez każdy z organów, który wydał decyzje, postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których postępowanie to jest prowadzone, w szczególności przez zapewnienie stronom możliwości obrony ich praw i interesów”¹⁵. Oznacza to, że organ odwoławczy nie jest związany zakresem żądania zawartego w odwołaniu.

¹⁰ Wyr. NSA z 25.5.1984 r., II SA 2048/83, ONSA 1984, Nr 1, poz. 51.

¹¹ Wyr. NSA z 12.2.1985 r., II SA 1811/84, ONSA 1985, Nr 1, poz. 7.

¹² Por. np. wyr. NSA z 6.2.1989 r., IV SA 1101/88, ONSA 1989, Nr 2, poz. 71.

¹³ Por. np. wyr. SA w Warszawie z 5.6.2007 r., VI Ca 1084/06, niepubl.

¹⁴ Wyr. NSA z 10.4.1989 r., II SA 1198/88, ONSA 1989, Nr 1, poz. 36.

¹⁵ Por. wyr. NSA z 12.11.1992 r., V SA 721/92, ONSA 1992, Nr 3–4, poz. 95.

Z realizacją zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego wiąże się ograniczenie prawa do odwołania wprowadzone w art. 127 § 3 KPA. Norma ta przewiduje, że odwołanie nie służy od decyzji wydanej w I instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze. „Przesądza o tym fakt, iż w strukturze aparatu administracji publicznej nie przewidziano organów wyższego stopnia nad tymi organami. W przypadku ministrów takie rozwiązanie ustrojowe wynika, z usytuowania tych organów na najwyższym szczeblu hierarchii administracji rządowej, a zatem na uznaniu, że kończy się na nich administracyjny tok instancyjny. Natomiast wyłączenie prawa odwołania od decyzji wydawanych w I instancji przez samorządowe kolegia odwoławcze ma na celu ochronę samodzielności organów jednostek samorządu terytorialnego”¹⁶.

Należy tutaj dodać, że samorządowe kolegia odwoławcze są zasadniczo organami odwoławczymi i rozpatrują zarówno odwołania dewolutywne, jak i pozbawione tej cechy – tzn. wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz odwołania w rozumieniu art. 221 OrdPU¹⁷. Gdy rozpatrują odwołania, kontrolę ich orzecznictwa sprawują sądy administracyjne.

W przypadkach, w których brak możliwości odwołania, stronom postępowania przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Jest on rozpatrywany przez organ, który sprawę tę rozstrzygnął, ale rozpatrywać go mogą inni piastuni tego organu (np. inny skład orzekający SKO).

Pogląd głoszący, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy stanowi załość realizacji zasady dwuinstancyjności, spotyka się sporadycznie w nauce prawa. Bazuje on na przyjęciu założenia, iż w dwuinstancyjności punkt ciężkości spoczywa na prawnej możliwości ponownego rozstrzygnięcia tej samej sprawy i kwestią drugorzędną jest to, kto tego dokonuje – czy organ wyższego stopnia, czy ten sam organ administracji państwowej, który rozstrzygał już sprawę¹⁸.

W zasadzie powszechnie przyjęte jest stanowisko uznające, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy nie realizuje zasady dwuinstancyjności. Należy tu zwrócić uwagę także na art. 78 Konstytucji RP przyznający każdej ze stron „prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji”. Ze sformułowania tego wynika, iż musi istnieć jakaś II instancja, do

¹⁶ R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008, s. 336.

¹⁷ Ustawa z 29.8.1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.), dalej jako: OrdPU.

¹⁸ Por. np. W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 45.

której można wystąpić. Takie stanowiska, zajął po wcześniejszych wahaniach TK¹⁹. Oznacza to, że środki służące zaskarżeniu muszą mieć charakter dewolutywny – tzn. muszą powodować przeniesienie sprawy do wyższej instancji i nie wystarczy, że spowodują ponowne rozpatrzenie sprawy przez organ, który wydał zaskarżone orzeczenie lub decyzję. Obecnie TK wydaje się ponownie odchodzić od tego stanowiska, stwierdzając: „Brak cechy dewolutywności wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie pozbawia go charakteru środka odwoławczego. Jest on bowiem wywołany ograniczeniami natury organizacyjnej (ustrojowej), które same w sobie nie mogą podważać prawa strony do dwukrotnego, merytorycznego rozpatrzenia sprawy”²⁰. Równocześnie jednak zaznaczył, że „w wypadku uzasadnionego organizacyjnie «spłaszczonego toku instancji» konieczne jest stworzenie takich gwarancji procesowych, które będą rekompensowały brak dewolucji”²¹.

Na jednolitym stanowisku stanął NSA, stwierdzając: „postępowanie w trybie art. 127 § 3 KPA nie jest klasycznym postępowaniem dwuinstancyjnym obejmującym działanie dwóch organów niższej i wyższej instancji”²². Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest „odmiennym od odwołania środkiem zaskarżenia służącym realizacji (...) prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji”²³. Ponadto NSA zauważył, że „zasada ogólna dwuinstancyjności postępowania oznacza prawo strony do tego, by jej sprawa była przedmiotem dwukrotnego rozpoznania przez dwa różne organy (...). W tym kontekście wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jawi się jako wyjątek od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego mający w założeniu łagodzić skutki braku drugiej instancji w przypadkach, gdy ustrojowe prawo administracyjne nie przewiduje istnienia organu wyższego stopnia w stosunku do organu, który wydał decyzję w pierwszej instancji”²⁴.

Należy w tym miejscu jednak zauważyć, że z art. 78 zd. 2 *in fine* Konstytucji RP wynika możliwość wyjątków od zasady dwuinstancyjności i możliwość wprowadzenia przez ustawodawcę ograniczeń prawa do odwołania. Ustawodawca w art. 127 § 3 KPA z niego skorzystał. Na rzecz odrzucenia propozycji likwidacji SKO poprzez powierzenie ich kognicji sądom administracyjnym I instancji podnoszone są także argumenty natury praktycznej. Przekazanie

¹⁹ Zob. wyr. TK z 15.5.2000 r., SK 29/99, OTK 2000, Nr 4, poz. 110.

²⁰ Wyr. TK z 14.10.2009 r., Kp 4/09, OTK-A 2009, Nr 9, poz. 134.

²¹ Wyr. TK z 6.12.2011 r., SK 3/11, OTK-A 2011, Nr 10, poz. 113.

²² Wyr. NSA z 22.11.1999 r., II SA 699/99, niepubl.

²³ Wyr. NSA z 7.2.2008 r., II GSK 382/07, Legalis.

²⁴ Wyr. NSA z 6.9.2007 r., I OSK 909/07, Legalis.

spraw rozstrzyganych przez kolegia sądom byłoby bardziej kosztowne i niepotrzebne, gdyż „ponad 80 proc. spraw załatwianych przez organa odwoławcze kończy się bez potrzeby uruchamiania postępowania sądowego”²⁵.

Należy podnieść jeszcze jeden argument przemawiający przeciwko likwidacji SKO i zastąpieniu ich sądami administracyjnymi. Przekazanie sprawy odwołania od razu na drogę sądową nie służyłoby realizacji jednej z idei wiodących ustanowionych w KPA i podkreślanych w orzecznictwie sądowym. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że zasadą postępowania administracyjnego, wyrażoną m.in. w art. 63, 65, 128 i 140 KPA, jest jego odformalizowanie, tak aby sprawa mogła być rozpoznana zgodnie z intencją i interesem strony właśnie bez zbędnego formalizmu²⁶.

Na marginesie warto tu podkreślić, że omawiana propozycja nie jest oparta o wystarczające badania i pozostaje w istocie w sferze spekulacji intelektualnych. „Wertując plany Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, docieramy do projektu strategii «Sprawne Państwo 2020», w którym czytamy o zamiarze rozwiązania samorządowych kolegiów odwoławczych. Dalej dowiadujemy się, że propozycje te są w fazie analiz i ekspertyz co do ich zgodności z konstytucją, kosztów ich wprowadzenia oraz wpływu zwiększonej liczby spraw na funkcjonowanie sądów administracyjnych i niezbędnych zmian organizacyjnych w tych sądach”²⁷.

§ 3. Propozycja likwidacji SKO, które jako organy wyższej instancji ograniczają samodzielność gmin

Zwolennicy tej propozycji wyprowadzają zarzut o zagrożeniu dla samodzielności jednostek samorządu terytorialnego z faktu usytuowania SKO na zewnątrz struktury jednostek samorządu terytorialnego i w oparciu na uprawnieniach przyznanych SKO.

Polemizując z tym zarzutem, R. Hauser pisze: „Powierzenie organom samorządu załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnej, nawet w sprawach własnych, nie może być rozumiane tak, że w takich

²⁵ R. Hauser, Sprawdzona, s. C2.

²⁶ Wyr. NSA z 4.4.2002 r., I SA 2188/00, Legalis.

²⁷ M. Byczkowski, Kłopoty z kolegiami odwoławczymi, Administracja i Prawo 2012, Nr 11, s. 47–48, <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/klopoty-z-kolegiami-odwo-lawczymi> (dostęp: 20.4.2015 r.).

sprawach zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przemawia przeciwko powierzeniu kontroli instancyjnej innemu organowi administracji publicznej²⁸.

Rozwijając tę myśl, należy zauważyć, iż Konstytucja RP wyraźnie dokonuje rozdziału administracji rządowej i samorządowej. Samorządowe kolegia odwoławcze nie należą do żadnego z tych pionów organów władzy publicznej i są od nich niezależne. Z jednej strony wykonując kompetencje, czynią to niezależnie od organów administracji rządowej i im nie podlegają, a ich orzeczenia poddane są kontroli sądów administracyjnych. Z drugiej strony są one niezależne od samorządowych organów I instancji, ale jako organy odwoławcze wykonują określone ustawowo kompetencje z zakresu zadań samorządu terytorialnego. Jak słusznie w związku z tą ich cechą zauważyła *M. Bąkiewicz*: „Pełnienie przez kolegia roli zapewniającej dwuinstancyjność postępowania administracyjnego w strukturze samorządu terytorialnego nie jest wystarczającym uzasadnieniem pozwalającym wpisać je do systematyki ustrojowej samorządu terytorialnego, definiowanej jako struktura zbudowana na podstawie autonomicznych podmiotów bazujących na samodzielności wspólnot terytorialnych. Moim zdaniem, można mówić jedynie o kwalifikacji kolegiów do systemu organów samorządu terytorialnego tylko pod kątem potrzeb postępowania administracyjnego (...). Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W tym kontekście można zatem uznać kolegia za strażnika samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w wydawaniu decyzji administracyjnych, weryfikowanych merytorycznie, w sposób bezstronny i zgodny z prawem²⁹.”

Ze stanowiskiem tym koresponduje wypowiedź *A. Sylwestrzaka* stwierdzającego, że uprawnienia SKO „nie naruszają samodzielności i niezależności samorządu, mają one bowiem jedynie pośredni skutek kontrolny, bez możliwości stosowania władczych sankcji³⁰.”

²⁸ *R. Hauser*, Sprawdzona, s. C2.

²⁹ *M. Bąkiewicz*, Samorządowe kolegia odwoławcze. Ewolucja, stan obecny i perspektywy instytucji, ST 2008, Nr 9, s. 53.

³⁰ *A. Sylwestrzak*, Władza trzecia – „neutralna”, w: *P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas* (red.), *Prawa Człowieka – Społeczeństwo Obywatelskie – Państwo Demokratyczne*. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu, Warszawa 2010, s. 395.

§ 4. Propozycja dostosowania struktury SKO do podziału administracyjnego państwa i pozostawienia 16 SKO, przy równoczesnym ograniczeniu ich kompetencji

Propozycja ta sformułowana została już w 2008 r. przez *M. Kuleszę* i *M. Wójcika*. Obecnie oparte na niej jest stanowisko Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w pracach nad reformą samorządowych kolegiów odwoławczych. U jej podstaw leżą następujące założenia³¹:

- 1) ponad 60% rozstrzygnięć kolegiów zapada w miastach wojewódzkich i SKO zlokalizowane w aktualnych siedzibach województw mają do rozpatrywania statystycznie trzy razy więcej spraw niż w pozostałych miastach;
- 2) pozostawienie 16 SKO w miastach wojewódzkich zapewni równomierne ich obciążenia, a w efekcie skrócenie terminu rozpatrywania spraw;
- 3) pozostałe 33 dotychczas samodzielne SKO stałyby się zespołami mniejszymi kolegiów wojewódzkich. „Zmiana taka mogłaby się przyczynić do ujednolicenia linii orzeczniczych oraz wzmocnić instytucjonalne organy drugiego stopnia, w postępowaniach administracyjnych prowadzonych w I instancji przez organy jednostek samorządu terytorialnego”³²;
- 4) ograniczenie kompetencji SKO, a tym samym ograniczenie liczby rozpatrywanych przez nie spraw poprzez rozszerzenie kompetencji odwoławczych organów I instancji – np. w sprawach z zakresu pomocy społecznej, ochrony środowiska, a nawet użytkowania wieczystego (w tym opłat rocznych).

Postulat redukcji liczby SKO z 49 do 16 poparła także NIK w raporcie po kontroli SKO w 2011 r. Uzasadniła to względami natury finansowej. Stwierdziła równocześnie, że przy znacznym zróżnicowaniu w zakresie wskaźnika wydajności, wielkości wpływu spraw oraz kosztu rozpatrzenia jednej sprawy między kolegiami w miastach wojewódzkich a pozostałymi kolegiami należałoby rozważyć zasadność utrzymywania sieci kolegiów poza obecnymi mia-

³¹ Por. *M. Wójcik*, Marny żywot samorządowych kolegiów odwoławczych, Samorząd Tak z 3.3.2014 r., <http://samorzadtak.pl/punkt-widzenia/121-marny-zywot-samorzadowych-kolegiow-odwoławczych> (dostęp: 20.4.2015 r.).

³² *Ibidem*.

stami wojewódzkimi. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła też uwagę na znaczne rozproszenie zasobów kadrowych³³.

Propozycje te budzą wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP. Pierwsza z nich dotyczy rozszerzenia kompetencji odwoławczych organów I instancji i upowszechnianie instytucji ponownego rozpatrzenia przez nie sprawy. Zagadnienie organizacji procedury odwoławczej spełniającej wymogi art. 78 Konstytucji RP i zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego zostało już omówione w części tego opracowania poświęconej propozycji przekazania kompetencji SKO sądom administracyjnym I instancji. W tym miejscu należy raz jeszcze przywołać pogląd NSA wyraźnie ograniczający ponowne rozpatrywanie sprawy tylko do organów, w przypadku których nie istnieje wyższa instancja – „wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jawi się jako wyjątek od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, mający w założeniu łagodzić skutki braku drugiej instancji w przypadkach, gdy ustrojowe prawo administracyjne nie przewiduje istnienia organu wyższego stopnia w stosunku do organu, który wydał decyzję w pierwszej instancji”³⁴.

Rozszerzenie kompetencji odwoławczych wójtów i prezydentów miast naruszałoby istotę art. 78 Konstytucji RP przyznającego każdej stronie prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji. Ta norma Konstytucji RP ma dwójaki charakter. Z jednej strony jest przepisem ustrojowym, gdyż określa sposób zorganizowania procedur administracyjnych i sądowych, tak aby organ odwoławczy mógł wszechstronnie zbadać rozpoznawaną sprawę i wydać rozstrzygnięcie merytoryczne, a w konsekwencji określa sposób zorganizowania systemu organów odwoławczych. Z drugiej strony, art. 78 Konstytucji RP jest przepisem gwarancyjnym, konkretyzując treść prawa jednostki do dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego i sądowego. Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego zakłada bez wątpienia dostęp do organu administracji publicznej II instancji, a tym samym przyznanie stronom właściwych środków zaskarżenia, które uruchamiają rzeczywistą kontrolę rozstrzygnięć wydanych przez organ I instancji. Zakłada ona także powierzenie rozpoznania sprawy w II instancji – co do zasady – innemu organowi niż ten, który wydał decyzję w I instancji.

³³ Zob. NIK – Informacja o wynikach kontroli działalności samorządowych kolegiów odwoławczych, Warszawa 2011, <https://mojepanstwo.pl/dane/nik/raporty/480,dzialalnosc-samorzadowych-kolegiow-odwolawczych> (dostęp: 20.4.2015 r.).

³⁴ Wyr. NSA z 6.9.2007 r., I OSK 909/07, Legalis.

Druga wątpliwość dotycząca omawianej propozycji związana jest z redukcją liczby SKO. Ustawodawca, decydując o strukturze sądów okręgowych, wprowadził te sądy, mające przede wszystkim charakter odwoławczy, w każdej stolicy dawnego województwa, pragnąc zapewnić ludności łatwy do nich dostęp. Symetria w strukturze SKO wydawała się realizować analogiczną ideę. Poprzez jej pryzmat należy oceniać propozycje redukcji liczby SKO i umiejscowienie ich siedzib tylko w obecnych stolicach województw.

Gwarantowane w art. 78 Konstytucji RP prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji nakłada na państwo obowiązek takiego ukształtowania właściwości rzeczowej organów odwoławczych, aby objęły one wszystkie możliwe sprawy, z którymi zwróci się do nich jednostka oraz obowiązek takiego ukształtowania struktury organizacyjnej tych organów i ustalenia ich siedzib (właściwość miejscowa), aby jednostka mogła mieć do nich dostęp bez jakichkolwiek utrudnień. Oczywistym jest, że to gdzie będzie siedziba organu odwoławczego, ma wpływ na realizację prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji, zwłaszcza w sytuacji, w której wśród spraw administracyjnych wpływających do kolegiów, większość dotyczyła podatków, opłat lokalnych, zobowiązań podatkowych, pomocy społecznej i zagospodarowania przestrzennego. Znaczne odległości, które miałyby pokonać osoba zamierzająca z niego skorzystać, mogą w praktyce ją zniechęcić lub nawet skutecznie uniemożliwić jej skorzystanie z tego prawa. Państwo zaś przyznając prawo do sądu, ma obowiązek tak ukształtować strukturę organów odwoławczych i ich siedziby, aby każdy miał fizycznie możliwość dotarcia do nich. Zważywszy zaś na to, że sądy administracyjne I instancji mają siedziby nie we wszystkich miastach wojewódzkich, strona niezadowolona z rozstrzygnięcia SKO wnosilaby skargę w tej sprawie do sądu bardziej odległego od jej miejsca zamieszkania niż obecnie SKO. Obecnie strona taka mieszkająca poza stolicą województwa ma znacznie łatwiejszy dostęp do SKO.

Redukcja liczby SKO nie doprowadzi do równomiernego ich obciążenia choćby ze względu na to, że poszczególne województwa nie mają takiej samej liczby mieszkańców. Mówiąc o równomierności obciążeń, należałoby raczej zapewnić obsadę SKO uwzględniającą ich obciążenia pracą. Ten sam zabieg umożliwiłby skrócenie terminu rozpatrywania spraw. Zagadnienie to zostanie omówione w dalszej części niniejszego opracowania.

§ 5. Propozycja utworzenia nowego pionu instancji odwoławczych przy wykorzystaniu struktury organizacyjnej SKO (trybunałów administracyjnych, administracyjnych kolegiów odwoławczych)

Twórcą koncepcji trybunałów administracyjnych jest Z. Cieślak, według którego trybunały te byłyby organami podobnymi do obecnie istniejących SKO. Chodzi tu o „organy (...) drugiej instancji orzekające nie tylko co do zgodności z prawem, ale także co do istoty. Z punktu widzenia koncepcji orzeczniczej byłby to taki sam system jak obecnie. A więc to nie do końca to samo, co kontrola sądowa. (...) wiązałoby się to ze zwiększeniem zakresu orzekania, a więc także liczby osób zatrudnionych (...). Do tego doszłaby jeszcze możliwość rozszerzenia zakresu spraw kontrolowanych przez trybunały, myślę tu o aktach ogólnych organów gmin i ich stronie merytorycznej”³⁵.

Koncepcja ta aczkolwiek intelektualnie inspirująca, nie wydaje się obecnie możliwa do realizacji, gdyż z jednej strony wymagałaby znacznych zmian legislacyjnych włącznie z nowelizacją Konstytucji RP, a z drugiej oznaczałaby przejęcie obcych wzorów ustrojowych³⁶, do których nie dojrzała chyba jeszcze świadomość prawna społeczeństwa.

Propozycję utworzenia na bazie SKO administracyjnych kolegiów odwoławczych sformułowali w 2005 r. W. Chróścielewski i Z. Kmiecik³⁷. Zakłada ona rozszerzenie kompetencji kolegiów implikującą istotną nowelizację KPA w kierunku – jak to określają autorzy – „racjonalizacji przedsądowej kontroli rozstrzygnięć organów administracji publicznej”³⁸ oraz restrukturyzację SKO. Proponują także konstytucjonalizację nowego pionu organów odwoławczych.

Propozycje te zmierzają do utworzenia nowej struktury bez kompleksowej analizy istniejącego stanu prawnego pod kątem możliwych zmian kompetencji organów odwoławczych. Tytułem przykładu można tu wskazać na zauważone przez D. Dudka pominięcie rozstrzygnięcia czy do zakresu kognicji

³⁵ Z. Cieślak, Jestem wielkim zwolennikiem idei trybunałów administracyjnych, *Casus* 2013, Nr 69, s. 6.

³⁶ Zresztą ciągle ewoluujących – zob. np. A. Budnki, Sądy a trybunały administracyjne w Anglii, *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe* 2013, Nr 2, s. 27–38.

³⁷ Zob. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Niezależny organ kontroli w postępowaniu administracyjnym (Raport badawczy), *ST* 2005, Nr 11, s. 5–32.

³⁸ *Ibidem*, s. 30.

nowych organów odwoławczych „powinny należeć sprawy, w których orzeka wojewoda jako organ pierwszej instancji”³⁹. Omawiane propozycje wymagają więc dodatkowych analiz i szerszej debaty. W obecnym kształcie nie są one dojrzałe do realizacji.

§ 6. Propozycja przekształcenia SKO w sądy administracyjne

Oznaczałoby to „wyposażenie sądów administracyjnych w kompetencje merytoryczne”⁴⁰. *J. Zimmermann*, zwolennik tej koncepcji, zdaje sobie równocześnie sprawę z jej wad – „Niewątpliwie takie rozwiązanie byłoby korzystne dla obywateli (...). Dla samych kolegiów byłoby to również niewątpliwa nobilitacja i znaczne umocnienie ich pozycji w systemie organów państwa. (...) kolegia, a po tej reformie – sądy pierwszej instancji powinny mieć szeroki zakres kompetencji obejmujący również sprawy należące do administracji rządowej. Jednakże realizacja takiego zamiaru musi pociągnąć za sobą całkowitą przebudowę niemal we wszystkich dziedzinach prawa administracyjnego (...). Oznacza także niebezpieczeństwo powstania aż czterech instancji merytorycznych”⁴¹. Te mankamenty przemawiają za traktowaniem niezbyt realistycznie szans wprowadzenia w życie całej tej koncepcji.

§ 7. Przesłanki reformy SKO i jej zakres

Większość postulowanych w dotychczasowej dyskusji zmian kompetencji i struktury SKO wychodzi z następujących przesłanek diagnozujących obecny stan ram działalności SKO:

- 1) w dwudziestolecie 1995–2015 nastąpił ponad czterokrotny wzrost ilości spraw rozpatrywanych przez SKO z 60 415 spraw w 1995 r.⁴² do bli-

³⁹ *D. Dudek*, Samorządowe kolegia odwoławcze w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, *Casus* 2010, Nr 57, s. 16.

⁴⁰ *J. Zimmermann*, W ciągu 25 lat kolegia stały się niezbędnym ogniwem ustroju administracji publicznej w Polsce, *Casus* 2014, Nr 71, s. 6.

⁴¹ *Ibidem*, s. 6.

⁴² Dane za: <http://e-prawnik.pl/artykuly/prawo-administracyjne-1/po-co-nam-samorzadowe-kolegia-odwolawcze-strona-3.html> (dostęp: 22.4.2015 r.).

sko 300 tys. rocznie obecnie⁴³, co powoduje przewlekłość postępowania przed SKO i opóźnienia w rozpoznawaniu spraw;

- 2) przewlekłość ta związana jest i z tym, że liczba pracowników SKO w tym okresie wzrosła nieznacznie i w 2013 r. przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty wyniosło 997 osób⁴⁴;
- 3) obsada kadrowa poszczególnych kolegiów i obciążenia ich pracowników są w skali kraju poważnie zróżnicowane, co implikuje różnice wskaźników ich wydajności i wskaźników opóźnień w załatwianiu spraw, a także średnich kosztów rozpoznania jednej sprawy w poszczególnych SKO⁴⁵;
- 4) obserwuje się rosnący stopień trudności rozpatrywanych przez SKO spraw lub zawiłości stanu faktycznego⁴⁶.

Do tych danych warto jeszcze dodać jedną, niezwykle wymowną w kontekście kompleksowej oceny dotychczasowej działalności SKO – jedynie 27% spraw dotyczących decyzji SKO rozpatrywanych przez NSA kończy się uchynieniem decyzji SKO⁴⁷. Towarzyszy temu dobrze oceniane przez NIK zjawisko: „obniżenie w kolejnych latach procentowego udziału liczby skarg na rozstrzygnięcia SKO uwzględnianych przez sądy administracyjne świadczy pozytywnie o merytorycznym poziomie rozstrzygnięć wydawanych przez kolegia, pomimo zwiększonego wpływu spraw do załatwienia”⁴⁸.

Zważywszy na wskazane wyżej dane dotyczące działalności SKO należy dostrzec konieczność podjęcia działań mających na celu usprawnienie i przyspieszenie postępowania przed nimi. Wprowadzanie zmian likwidujących SKO lub diametralnie przekształcających ich strukturę oraz kompetencje wymaga daleko posuniętych zmian w systemie prawnym (w niektórych propozycjach chodzi nawet o wprowadzenie nowego modelu postępowania administracyjnego) co może okazać się zabiegiem nie tylko skomplikowanym, ale nadmierne kosztownym – bardziej niż prostsza reorganizacja już istniejącej struktury. Niektóre z mankamentów funkcjonowania SKO mają przyczyny szersze, niezależne od kolegiów i jakiegokolwiek zmiany struktury kolegiów czy ich likwida-

⁴³ Dane za: M. Wójcik, Marny żywot.

⁴⁴ Dane za: NIK – Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 86 Samorządowe Kolegia Odwoławcze, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,6895.pdf> (dostęp: 20.4.2015 r.).

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Dane za: <http://www.lex.pl/adres/-/adreson/krajowa-reprezentacja-samorzadowych-kolegiow-odwolawczych> (dostęp: 22.4.2015 r.).

⁴⁸ NIK – Informacja o wynikach kontroli działalności samorządowych.

cja nie usunie tych przyczyn. Wystarczy tu wskazać na zależność między przewlekłością postępowania i stopniem trudności rozpatrywanych spraw a częstymi zmianami przepisów prawa i ich interpretacji.

W tej sytuacji najlepszym z racjonalnego punktu widzenia byłoby dokonanie reform ulepszących już istniejące rozwiązania, a nie przysłowiowe wylewanie dziecka z kąpielą. Tym bardziej, że postulaty zmian aktualnego stanu prawnego i organizacyjnego są od dawna sygnalizowane zarówno przez praktyków-administratywistów, jak i przedstawicieli nauki prawa, a nawet dziennikarzy na co dzień zajmujących się funkcjonowaniem SKO. Należy tu wskazać na następujące przedsięwzięcia.

Najprostszy sposób uniknięcia przewlekłości postępowania i opóźnień w rozpoznawaniu spraw byłoby:

- 1) zwiększenie obsady kadrowej poszczególnych kolegiów. Koresponduje to z postulatami samych członków SKO, którzy „wskazywali na zbyt małą obsadę etatową, a zwłaszcza w porównaniu z sądami administracyjnymi (łącznie w 49 SKO pracuje tylko 550 etatowych członków kolegiów)”⁴⁹. Ilość pracowników poszczególnych kolegiów powinna zależeć od ich obciążenia pracą. Przekonuje o tym przykład podniesiony w jednym z opracowań naukowych: „W Łomży na 15 członków kolegium w 2011 r. przypadło 1112 spraw, czyli jeden pracownik miał do rozpatrzenia 74 kazusy w ciągu roku. To poziom ilości wpływających tematów, któremu bez problemu jest w stanie sprostać, gdyż zaległości w tym właśnie kolegium praktycznie nie istnieją. W innych miastach sytuacja wygląda zgoła odmiennie. W Bielsku-Białej na jednego pracownika w 2011 r. przypadło 259 spraw do rozpatrzenia, a w Warszawie 328”⁵⁰. Zwiększenie liczby pracowników w poszczególnych kolegiach i wyrównanie ich obciążeń sprzyjać powinno zbliżaniu się wskaźników ich wydajności oraz zbliżaniu poziomu średnich kosztów rozpoznania jednej sprawy w poszczególnych SKO;
- 2) zniesienie barier natury prawnej i organizacyjnej negatywnie wpływających na pracę kolegiów. „Ot chociażby konieczność rozpatrywania spraw w składzie trzyosobowym; ograniczenie w przenoszeniu środków z wydatków bieżących na płacowe; ograniczenia terytorialne w rozpatrywaniu spraw (właściwość miejscowa). W tych kwestiach przyznać trzeba rację przedstawicielom SKO, bowiem z pewnością usunięcie tych barier

⁴⁹ M. Wójcik, *Marny żywot*.

⁵⁰ M. Byczkowski, *Kłopoty*.

mogłoby usprawnić działanie kolegiów. Można byłoby to osiągnąć nawet bez konieczności zmiany ustaw. Ot chociażby wystarczyłoby zmienić Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie obszarów właściwości miejscowej samorządowych kolegiów odwoławczych⁵¹;

- 3) ujednolicenie statusu członków zawodowych i niezawodowych – np. w kwestii okresu, na jaki zostają powołani, zakresu zasady *incompatibilitas*. Przyczyniłoby się to do stworzenia obu kategoriom członków tych samych warunków pracy i stymulowałoby dzięki temu wzrost wydajności członków pozaetatowych;
- 4) konstytucjonalizacja SKO. Wprawdzie samo umieszczenie w Konstytucji RP regulacji dotyczącej jakiegoś pionu organów władzy publicznej nie przesądza o ich pozycji ustrojowej ani samo przez się nie zwiększa niezależności od innych organów (przykładem może być tu prokuratura), to jednak stwarza barierę przed pożądanymi zmianami ustawowymi dotyczącymi struktury lub zakresu kompetencji danego pionu organów.

⁵¹ M. Wójcik, Marny żywot.