

Wprowadzenie

Rok 2015 zapisał się we współczesnych kronikach jako rok samorządności. W okresie tym przypadały jubileusze wydarzeń o historycznym znaczeniu dla współczesnego ustroju niepodległego państwa polskiego, w szczególności odrodzenia się samorządu terytorialnego. Čwierć wieku temu doszło bowiem do ustrojowej zmiany modelu sprawowania władzy i powierzenia społecznościom lokalnym części zadań oraz kompetencji przysługujących uprzednio wyłącznie państwu.

Ukonstytuowanie się jednostek i organów samorządu terytorialnego wymagało reformy systemu sprawowania kontroli uwzględniającego nowo powstałą samorządową administrację publiczną. W dyskusji nad pierwotnym kształtem reformy ustrojowej rozważano kilka możliwości, w tym powierzenie funkcji kontrolnych radzie gminy, wojewodzie, a nawet zrezygnowanie z drogi odwoławczej. Poszukując kompromisu między klasycznie pojmowaną zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego a ustrojową niezależnością samorządu terytorialnego, twórcy reformy zdecydowali się na rozwiązanie nowatorskie polegające na stworzeniu odrębnej instytucji – kolegiów odwoławczych, jako organów realizujących zadania merytoryczne i zarazem jurysdykcyjne z zakresu administracji publicznej, niebędących jednak organami samorządu.

Od 1990 r. status i kompetencje jurysdykcyjne kolegiów były kilkakrotnie rekonstruowane. Przez pierwsze kilka lat kolegia pozostawały, co do zasady, w systemie samorządu terytorialnego jako organ kompetencyjnie niezależny, choć usytuowany przy sejmiku samorządowym. W 1994 r. doszło do istotnej reformy ustrojowej i organizacyjnej kolegiów. Mocą ustawy z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych¹ – kolegium zostało uznane za odrębny organ wyższego stopnia w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. W 1998 r. zaś przysługujące dotychczas sejmikom samorządowym kompetencje dotyczące kolegiów zostały przeniesione na Prezesa Rady Ministrów, co istotnie przyczyniło się do wzmocnienia autonomii jurysdykcyjnej kolegiów w stosunku do organów administracji samorządowej.

Od początku swego istnienia status kolegiów odwoławczych oraz ich autonomia były przedmiotem ożywionej dyskusji. Po dziś dzień spory na ten temat nie wygasły, a zmiany dokonujące się w systemie prawa administracyjnego aktualizują dawne dylematy i rodzą nowe pytania. Nie ulega jednak wątpliwości, że od ponad 25 lat kolegia stanowią podstawowy element systemu kontroli administracji publicznej. Co więcej, naukowy obraz ich funkcjonowania w tym okresie daje pełne podstawy do twierdzenia, że orzecznictwo kolegiów miało wpływ nie tylko na funkcjonowanie administracji

¹ T.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1659 ze zm.

samorządowej, lecz znacząco przyczyniło się do kształtowania nowych pojęć oraz instytucji prawnych. W momencie ukonstytuowania się kolegiów rozpoczął się również proces budowania nowego modelu kontroli władzy publicznej, dopełniony w 2004 r. wprowadzeniem dwuinstancyjnego systemu sądownictwa administracyjnego.

Czwierćwiecze to okazała nie tylko do podsumowań, ale także istotny przyczynek do dyskusji nad przyszłością. Samorządowe kolegia odwoławcze pełnią bowiem doniosłą rolę w procesie stosowania i kontroli prawa, będąc gwarantem praworządności i dobrego działania administracji publicznej. Szczególny charakter kompetencji kolegiów oraz wielość zadań spoczywających na jego członkach wymaga ciągłego podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz zdobywania nowych doświadczeń. Problemy i zagadnienia rozstrzygane przez kolegia stanowią z kolei przedmiot lub inspirację do badań teoretycznych.

Z idei obopólnej współpracy środowisk akademików oraz praktyków zrodził się zamysł inicjatywy mającej na celu pogłębienie kultury prawnej społeczeństwa oraz propagowanie i wyznaczanie wzorców praworządnego stosowania prawa. Takie też były inspiracje i przesłanie Konferencji Naukowej „25 lat samorządowych kolegiów odwoławczych w systemie administracji publicznej”, która odbyła się w dniach 15–17.6.2015 r. w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim. Współorganizatorami Konferencji, obok Wydziału Administracji i Bezpieczeństwa Narodowego gorzowskiej Uczelni, byli: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Zielonogórskiego, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gorzowie Wielkopolskim, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koszalinie, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Szczecinie, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Zielonej Górze oraz Miasto Gorzów Wielkopolski.

Konferencja zgromadziła wielu zainteresowanych jej tematyką uczestników. Przybyli na nią członkowie kilkudziesięciu samorządowych kolegiów odwoławczych, sędziowie sądów administracyjnych i powszechnych, przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, instytucji publicznych, reprezentanci wolnych zawodów prawniczych. Tematyka debat i posiedzeń plenarnych była wieloaspektowa i rozległa od historycznych uwarunkowań administracji publicznej, poprzez rozważanie statusu i funkcji orzeczniczych samorządowych kolegiów odwoławczych, po założenia reform postępowania sądowych, administracyjnych i podatkowych. W przekonaniu uczestników konferencji wiele tematów zreferowanych i rozważanych na sesjach plenarnych okazało się na tyle interesujących, że zasługiwały na szersze opracowania oraz upublicznienie.

Przedstawione Czytelnikom opracowanie jest realizacją tego postulatu i zarazem dowodem aliansu teorii i praktyki. Intencją redaktorów było zaproszenie do dyskusji przedstawicieli różnych środowisk związanych z tematyką konferencji, nie tylko jej bezpośrednich uczestników. Książka nie stanowi zatem typowej publikacji pokonferencyjnej, lecz monograficzne opracowanie wywodzące się i zainspirowane ideą konferencji i stanowiące naukowe uwieńczenie dyskusji i badań prowadzonych lub rozpoczętych

podczas debat plenarnych. Stąd też monografia nie ukazuje się bezpośrednio po zakończeniu konferencji.

Refleksja naukowa nad działalnością samorządowych kolegiów odwoławczych, dokonywana z perspektywy ćwierćwiecza, dostarcza licznych interesujących materiałów do wniosków i naukowych analiz. W książce wyrażono wiele różnych poglądów, niekiedy opozycyjnych, co dowodzi zarówno otwartości przyjętej formuły, ale i aktualności tematyki. Przyjęta formuła ma na celu wykazanie rozległości zadań i kompetencji jurysdykcyjnych kolegiów z uwzględnieniem uwarunkowań wynikających z regulacji ustrojowych, materialnoprawnych oraz proceduralnych. Nie wyczerpuje ona, co zrozumiałe, bogactwa całej tematyki, ale stanowi reprezentatywny wybór zagadnień, które stanowią o istocie wykonywania przez kolegia służby publicznej i zarazem pozostają w ścisłym związku z aktualnymi problemami orzeczniczymi. Z tego też względu wyrażone w przedstawionej publikacji poglądy mogą służyć przede wszystkim praktykom, choć wiele z nich może stać się także przyczynkiem do dalszych dociekań. Autorzy przedstawiają własne pomysły na rozwiązanie konkretnych problemów orzeczniczych, jak również poglądy teoretyczne osadzone w aktualnym paradygmacie uprawniania nauk prawnych. Być może niektóre z nich przyczynią się do weryfikacji doczasowych stanowisk.

Zgodnie z założeniami przyjętymi przez redaktorów w monografii zostały wyodrębnione trzy części obejmujące różne obszary badawcze. Pierwsza z nich obejmuje rozważania na temat podstaw ustrojowych oraz zasad funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych. Druga część opracowania została poświęcona zagadnieniom proceduralnym związanym lub wynikłym z realizacji kompetencji jurysdykcyjnych kolegiów. Trzecia część obejmuje natomiast wybrane aspekty funkcjonowania kontrolowanej przez kolegia administracji samorządowej w perspektywie materialnoprawnej i porównawczej.

Pierwszą część niniejszego opracowania otwiera tekst B. Banaszaka – stanowiący wezwanie do publicznej debaty nad przyszłym kształtem modelu kontroli administracji samorządowej. Autor, zarysowując genezę i charakterystykę prawnoustrojową kolegiów, rozważa proponowane reformy, podając analizie i krytyce poszczególne rozwiązania. Dostrzegając potrzebę zmian, przestrzega przed pochopnymi działaniami, wskazując na wielość aspektów, od których zależy prawidłowość funkcjonowania kolegiów i wypełniania przez te organy ich jurysdykcyjnych obowiązków.

W kolejnym tekście D. Kaczorkiewicz rozważa zagadnienie statusu zawodowego etatowego członka samorządowego kolegium odwoławczego. Problem – można rzec – tak stary, jak aktualny i budzący nadal spory. Jak wskazuje autorka, status etatowego członka samorządowych kolegiów odwoławczych wyznacza przede wszystkim ustrojowa pozycja organu oraz przysługujące członkom prawa i obowiązki. Zwraca przy tym uwagę na to, że członek kolegium powinien spełniać wysokie wymagania etyczne i zawodowe oraz że korzysta z ochrony należącej funkcjonariuszom publicznym, korzystając z przywileju zbliżonego do nieusuwalności charakteryzującej urząd sędziego.

Wątek ten rozwija w swoim opracowaniu R. Mazur – rozważając ustawowe i doktrynalne uwarunkowania zasady niezawisłości członków składu orzekającego samorządowego kolegium odwoławczego. Wskazując na poszczególne gwarancje oraz pragmatyki zawodowe, autor stawia tezę, że członkowie kolegiów dysponują niezależnością, ale nie niezawisłością w zakresie orzekania.

Zagadnienia godności zawodowej i etycznych podstaw odpowiedzialności to temat, który istotnie dotyczy środowiska prawników oraz administracji publicznej. M. Peno podejmuje to zagadnienie w aspekcie odpowiedzialności członków samorządowych kolegiów odwoławczych z tytułu pełnionej przez nich roli społecznej. Przedstawiając normatywne i aksjologiczne uwarunkowania etyki zawodowej członków kolegiów, autor konkluduje, że do podstawowych obowiązków należą: obowiązek zachowania wysokiego (ponadstandardowego) poziomu profesjonalizmu, nakaz niezależności i dochowania obiektywności w działalności orzeczniczej oraz ukierunkowanie na ochronę szeroko pojętego interesu czy praw obywateli.

Końcowy tekst części pierwszej monografii dotyczy kwestii jakże istotnej dla gwarancji niezależności każdego organu jurysdykcyjnego, mianowicie finansowania jego działalności. Ten aspekt funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych omawia A. Mikos-Sitek. Autorka zwraca uwagę na rozwiązania, jakie pierwotnie zostały przyjęte w przedmiotowym zakresie, które angażowały środki finansowe postawione do dyspozycji gmin w celu pokrycia kosztów działalności wojewódzkich sejmików samorządowych, z których finansowano jednocześnie działalność kolegiów odwoławczych. Było to związane z ówczesnym usytuowaniem kolegiów przy sejmikach samorządowych. Zasadniczą jednak kwestią jest odniesienie do zasad finansowania działalności kolegiów zgodnie z regulami przyjętymi w obowiązujących przepisach ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych oraz ustawy z 27.8.2009 r. o finansach publicznych². Jako kluczowe – w omawianym kontekście – autorka przyjmuje zagadnienie pozycji kolegiów, jako jednostek sektor a finansów publicznych i państwowych jednostek budżetowych oraz zasady finansowania z budżetu państwa na zasadach budżetowania brutto. W podsumowaniu autorka zwraca uwagę na problemy w zakresie uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych funkcjonowania kolegiów.

Tematykę proceduralną i kompetencyjną rozpoczyna tekst A. Gorgola dotyczący władztwa samorządowych kolegiów odwoławczych w sprawach podatkowych. Autor, zarysowując specyfikę prawa daninowego i postępowania podatkowego, wskazuje na istotne i zasadne w jego przekonaniu ograniczenia kompetencji kolegium jako organu odwoławczego w sprawach podatkowych w stosunku do modelu ogólnoadministracyjnego. W konkluzji autor stwierdza, że ograniczenie władztwa podatkowego samorządowych kolegiów podatkowych należy uznać za zasadne, gdy sprzyja ono szybkości procedury podatkowej, wnikliwemu rozpatrzeniu sprawy, zmniejsza koszty ich funkcjonowania oraz uwzględnia wolę strony w dysponowaniu wniesionym środkiem zaskarżenia. Za niezasadne uznaje pozbawienie kolegiów kompetencji w zakresie de-

² T.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

czyji uznaniowych. W ocenie autora pozbawienie samorządowych kolegium odwoławczych kompetencji reformatoryjnych w sprawach podatkowych powoduje zmniejszenie ochrony strony postępowania podatkowego przed nadużywaniem lub niestosowaniem obowiązujących przepisów pr awa.

Tekst R. Bucholskiego dotyczy roli samorządowych kolegiów odwoławczych jako organów podatkowych. Autora interesuje status ustrojowy kolegiów w systemie organów administracji publicznej w kontekście dokonanych i planowanych zmian w systemie rządowych organów podatkowych. Istotna jest tu szczególnie relacja między kolegium a samorządowymi organami podatkowymi I instancji. Na tym tle autor rozważa poszczególne kompetencje kolegium jako organu odwoławczego w postępowaniu podatkowym, w tym dotyczące postępowania dowodowego, wykładni klauzul generalnych i zwrotów niedookreślonych uznania administracyjnego. Opracowanie zawiera też wnioski de lege ferenda. J. Wegner-Kowalska rozważa zagadnienie instancyjności w świetle projektu nowelizacji procedury administracyjnej. Kluczowym i zarazem najbardziej kontrowersyjnym zagadnieniem, które podejmuje, jest pojmowanie instancyjności. Jak podkreśla autorka, w postępowaniu administracyjnym instancyjność jawi się nie tyle jako instytucja ustrojowa, lecz procesowa – co niesie za sobą istotne konsekwencje dla konstrukcji systemu środków zaskarżenia i wymogu hierarchiczności organów je rozpoznających.

W opinii autorki instancyjność w postępowaniu administracyjnym jawi się jako powtórne rozpatrzenie sprawy na skutek zaskarżenia przez stronę nieostatecznej decyzji wydanej w I (niższej) instancji. Zatem przeniesienie sprawy w układzie hierarchicznym nie jest elementem konstrukcyjnym definicji tej instytucji i nie wymaga ona automatycznie dewolutywności środka odwoławczego. J. Wegner-Kowalska wskazuje również, że zreformowany system sądowej kontroli stosowania prawa przez organy administracji dezaktualizuje część argumentów przemawiających na rzecz klasycznie pojmowanej instancyjności. Wnioski, będące wynikiem zwrócenia szczególnej uwagi na efektywność i sprawność funkcjonowania administracji publicznej, przemawiają na rzecz zastąpienia dotychczasowych rozwiązań – modelem instancyjności poziomej. Takie też są kierunki proponowanych reform.

Tekst T. Grzybowskiego dotyczy instytucji autokontroli. Przedstawiając jej genezę oraz rozważając aktualny stan prawny ukształtowany nowelą z 9.4.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³, autor wskazuje, że ustawodawca nie rozwiwał niektórych istotnych wątpliwości pojawiających się na tle praktyki orzeczniczej dotyczącej rozważanej instytucji. Jak podkreśla, pomimo zmian dokonywanych na przestrzeni ponad 30 lat w przepisach regulujących wskazaną kompetencję organu, prawodawca nie skorzystał – wbrew postulatom doktryny – z możliwości dokonania pewnych uściśleń w formule analizowanej instytucji. Otwarte pozostały zwłaszcza wymienione wyżej zasadnicze pytania o dopuszczalną treść i zakres aktu samokontroli, co należy ocenić krytycznie, tym bardziej, że możliwość ingerencji

³ Dz.U. z 2015 r. poz. 658.

organu administracji publicznej w sprawę zawisłą przez sądem administracyjnym, co do zasady, budzi kontrowersje.

Tekst J. Jaśkiewicza poświęcony jest problemowi związania organu I instancji wskazaniami zawartymi w decyzji kasacyjnej organu odwoławczego. Rozważając zmianę treści art. 138 § 2 KPA, dokonaną nowelizacją z 3.12.2010 r.⁴, autor formułuje tezę, że okoliczności, o których mowa w tym przepisie, mieszczą w sobie wykładnię lub ocenę prawną oraz wskazania z nich wynikające. Wskazania takie mogą dotyczyć zarówno sfery faktów, jak i prawa, bowiem – jak wykazuje – nie da się zatem poprawnie pod względem logicznym i metodologicznym uzasadnić poglądu, że okoliczności, o których mowa w art. 138 § 2 zd. 2 KPA, nie pozostają w związku ani z wykładnią, ani z oceną prawną, jaką wyraża organ odwoławczy. W konkluzji autor opowiada się za poglądem, że wyrażona w tym przepisie zasada związania powinna być rozumiana w podobny sposób, jak ma to miejsce w procedurach sądowych.

Zainteresowanie M. Linskiej-Wawrzon skupia się na art. 61a KPA normującym odmowę wszczęcia postępowania administracyjnego. Krótka, bo kilkuletnia historia obowiązywania tego przepisu, bardzo istotnego dla gwarancji procesowych jednostki, daje asumpt do refleksji nad jego recepcją. Celem opracowania jest pokazanie, jak nowa instytucja została oceniona przez przedstawicieli doktryny oraz jaki kształt nadano jej w orzecznictwie sądów administracyjnych, co z kolei rzutuje na praktykę organów administracyjnych. Autorka, dostrzegając potrzebę ustanowienia tego przepisu, wskazuje na niedostateczność regulacji. Problem ten aktualizuje się zwłaszcza w sprawach o niejednoznacznym stanie prawnym czy faktycznym.

Zdaniem autorki przy stosowaniu przesłanki podmiotowej odmowy wszczęcia postępowania należy uwzględnić kryterium ograniczające zakres jej stosowania, co oznacza, że odmowa wszczęcia postępowania administracyjnego może mieć miejsce wyłącznie w przypadku, gdy brak interesu prawnego oznaczonej osoby będzie spełniał cechę oczywistości. „Oczywistość” ta powinna wynikać już z podania zawierającego żądania wszczęcia postępowania albo zostać stwierdzona w drodze jednostkowych i prostych czynności organu administracji publicznej. Takie też rozumienie omawianej instytucji przyjmuje judykatura, co w sposób koherentny ze standardami sprawiedliwości proceduralnej pozwala jednostce bronić własnego interesu prawnego, chroniąc ją zarazem przed arbitralnym działaniem organów administracji.

Kolejnym zagadnieniem poddanym analizie w tej części opracowania jest problematyka sądowej kontroli rozstrzygnięć wierzyciela w przedmiocie zarzutów w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. P. Kledzik swoje rozważania rozpoczyna od omówienia podmiotowego i przedmiotowego zakresu egzekucji administracyjnej, zwracając przy tym szczególną uwagę na pojęciowe znaczenie i kwalifikację podmiotów, których prawa i obowiązki w ramach stosunku procesowego normuje ustawa z 17.6.1966 r. o po-

⁴ Zob. ustawę z 3.12.2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. Nr 254, poz. 1700 ze zm.).

stępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵, a także sam katalog obowiązków podlegających przymusowemu wykonaniu w trybie egzekucji administracyjnej, wyznaczający jednocześnie zakres przedmiotowy powołanej ustawy. Istotną kontynuacją tego zagadnienia jest omówienie statusu prawnego wierzyciela w korelacji z pozycją organu egzekucyjnego w zależności od rodzaju obowiązków dochodzonych w trybie egzekucyjnego przymusu. Wskazana kwestia ma bowiem szczególne znaczenie dla oceny regulacji instytucji zarzutów, której autor dokonuje przechodząc do analizy trybu rozpatrywania oraz kontroli rozstrzygnięć wierzyciela.

Istotnym elementem dyskusji dotyczącej kompetencji samorządowych kolegiów odwoławczych na tle postępowań sądowych, administracyjnych i podatkowych – jest również zwrócenie uwagi na niemal całkowity brak dostępu do orzecznictwa kolegiów. Kwestię tę analizuje w swoim opracowaniu P. Polański, zwracając przy tym uwagę na pozycję omawianej instytucji, szczególnie istotne w tym przypadku dane liczbowe i rozwiązania przyjęte w danym zakresie w odniesieniu do orzecznictwa sądów administracyjnych.

Autor wskazuje na liczne pozytywne aspekty stworzenia baz orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych, odnosząc je zarówno do sfery funkcjonowania samych kolegiów, naukowej analizy ich rozstrzygnięć i skonstruowania z orzecznictwem sądów administracyjnych, ale także możliwości tworzenia bardziej spójnych linii orzeczniczych. Autor podkreśla jednocześnie, że omawiane w niniejszym opracowaniu zagadnienie jest ważne w kontekście realizacji w praktyce przepisów ustawy z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁶.

Część trzecią monografii rozpoczyna tekst M. Górskiego dotyczący aktualnej i budzącej żywe zainteresowanie społeczeństwa nowelizacji ustawy z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁷ i wielu jej przepisów określanych popularnie jako „przepisy antysmogowe”. Jak podkreśla autor zmiana w tym zakresie była odpowiedzią ustawodawcy na stanowisko doktryny i orzecznictwa uznające, że dotychczasowa regulacja, w szczególności przepis art. 96 PrOchrŚrod musi zostać tak przebudowany, aby mógł być skutecznie stosowany przez sejmiki. Omawiając uwarunkowania i zakres zmiany, autor wskazuje, że przepis ten w aktualnym brzmieniu upoważnia sejmik województwa do podjęcia uchwały mającej status aktu prawa miejscowego. Przedmiotem takiej uchwały może być wprowadzenie ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Podejmując rozważania dotyczące zakresu zastosowania nowelizacji, wskazuje, że usuwa ona liczne wątpliwości i czyni bezprzedmiotowymi niektóre zarzuty podnoszone wobec poprzedniej wersji zapisów ustawy, z drugiej jednak strony zawiera postanowienia, wobec których można formułować kolejne pytania i liczne zastrzeżenia. Konkludując, autor stwierdza, że omawiana reforma

⁵ T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 599 ze zm.

⁶ T.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.

⁷ T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 672 ze zm.

nie jest zmianą o charakterze przełomowym i organy nadal będą miały kłopoty z wykonywaniem przyznanym im kompetencji.

Opracowanie B. Kołaczkowskiego poświęcone jest kontroli i nadzorowi w działalności stowarzyszeń. Autor w sposób kompleksowy i szczegółowy przedstawia analizę i ocenę krajowych uregulowań prawnych kształtujących kontrolę i nadzór nad działalnością stowarzyszeń. Zdaniem B. Kołaczkowskiego obowiązujące regulacje są niespójne i nie realizują dostatecznie funkcji i celów kontroli. Kontrolę i nadzór podzielono bowiem pomiędzy sąd i organ administracji, przy czym organowi temu przydzielono jedynie nieefektywne kompetencje kontrolne. Poważnym – i jak podkreśla autor – wręcz fundamentalnym błędem regulacji prawnej jest brak mechanizmu periodycznej kontroli stowarzyszeń. W konkluzji wskazuje, że obowiązujące przepisy wymagają zmian, które muszą być przeprowadzone w taki sposób, aby zapewniając jednostkom możliwie szeroki zakres realizacji wolności zrzeszania się, nie pozbawiać państwa realnej możliwości szybkiego reagowania na niezgodne z prawem działania stowarzyszeń lub innych organizacji.

We wspólnym tekście M. Kotulski i M. Oleś rozważają charakter prawny dodatkowej opłaty rocznej – problem sygnalizowany i stosunkowo często występujący w praktyce orzeczniczej samorządowych kolegiów odwoławczych. Jak podkreślają autorzy, całkowicie błędne, nieuzasadnione i nieznajdujące oparcia zarówno w dogmatyce prawnej, jak i w obowiązującej regulacji prawnej, jest zrównywanie, mieszanie i wymienne używanie pojęć uznania administracyjnego z fakultatywnością naliczania przez organ administracyjny dodatkowej opłaty rocznej. Wybór dokonywany przez organ nie dotyczy bowiem jednego spośród kilku możliwych rozstrzygnięć sprawy, lecz fazy wstępnej, przed samym wszczęciem postępowania zmierzającego do nałożenia dodatkowej opłaty. Mieści się on w szeroko ujętej dyskrecyjności administracji, które określane jest mianem fakultatywnych działań organu. Fakultatywność polega zatem na możliwości dokonania wyboru pomiędzy podjęciem a powstrzymaniem się od działania jurysdykcyjnego.

Tekst P. Zaborniaka dotyczy relevantnych zagadnień realizacji przez państwo polityki pomocy społecznej, mianowicie korzystanie z rzeczy publicznych, przez co w szczególności należy rozumieć korzystanie z urządzeń publicznych nieprzeznaczonych do powszechnego korzystania. Takie korzystanie z urządzeń publicznych występuje przykładowo w ramach zakładów administracyjnych jak szkoły, szkoły wyższe, domy pomocy społecznej, muzea lub zakłady karne. Autor definiuje istotne cechy zakładowego modelu korzystania z rzeczy publicznych w obszarze pomocy społecznej oraz przedstawia analizę prawną typowych zakładów administracyjnych w obszarze pomocy społecznej. Wskazuje, że prawo dostępu do rzeczy publicznych, realizowane za pomocą zakładowego modelu korzystania, należy traktować jako konstrukcję pomocniczą dla działań administracji świadczącej. Bez oparcia usług tej administracji na jednoczesnym przyznaniu świadczeniobiorcy prawa używania rzeczy, nie byłaby możliwa poprawa warunków życia jednostki. Jak autor konkluduje – skuteczność działań określanych

mianem troski o byt jest w decydującej mierze uzależniona od ilości i jakości środków rzeczowych administracji publicznej.

Charakter i konstrukcja systemu wyrównywania dochodów ma zasadniczy wpływ na kształtowanie się samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego i prowadzenie przez nie efektywnej gospodarki. W swoim opracowaniu A. Młynarczyk rozważa szczegółowo założenia funkcjonowania systemu wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do przepisów ustawowych oraz modelowych rozwiązań zawartych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego oraz w przepisach konstytucyjnych.

Oceniając system wyrównywania dochodów, autorka podkreśla, że konstrukcja prawna subwencji ogólnej, jak i wpłat korekcyjno-wyrównawczych na część równoważącą subwencji ogólnej, kształtuje pozycję jednostek samorządu terytorialnego. Zakres samodzielności finansowej tych jednostek zależy jednak od optymalnego sposobu obiektywizowania konstrukcji systemu wyrównywania dochodów. W jej ocenie proces obiektywizacji części wyrównawczej subwencji ogólnej powinien zmierzać w kierunku szerszego uwzględnienia kosztów realizowanych zadań samorządów, a także zwiększenia zakresu dochodów uwzględnianych do jej naliczania na podstawie danych z całego roku poprzedzającego rok budżetowy. System wyrównywania poziomego wymaga reformy, która eliminowałaby wady tej konstrukcji, choćby przez wprowadzenie lokalnego podatku dochodowego w formie dodatku do tego podatku, którego stawki ustalałyby samorządy w ustawowo określonych granicach. Należałoby również wziąć pod uwagę możliwość przywrócenia części rekompensującej subwencji ogólnej, która wyrównywałaby najbogatszym gminom utraczone wpływy z powodu zmian prawnych.

Kolejny tekst, również odnoszący się do fundamentalnych zagadnień samorządności, poświęcony jest przedstawieniu roli, jaką w systemie władzy Unii Europejskiej odgrywa samorząd terytorialny oraz charakterystyce kierunku zmian modelu czy koncepcji samorządu dokonujących się w ramach procesów integracyjnych. A. Szczerba-Zawada rozważa ideę i pozycję samorządności na tle zasad ustrojowych Unii Europejskiej oraz usytuowanie samorządów lokalnych w unijnym systemie władzy. Jak konkluduje autorka, Unia Europejska pozostawia państwom członkowskim swobodę w kształtowaniu ich ustroju terytorialnego. Umożliwia władzom regionalnym i lokalnym wpływ na procesy decyzyjne przez Komitet Regionów czy w ramach otwartej metody koordynacji, co wzmacnia władze samorządowe wobec rządu centralnego, zwłaszcza w państwach unitarnych. Koncepcja decentralizacji władzy staje się z kolei podstawą prowadzenia wielu unijnych polityk, w szczególności polityki spójności.

Włączenie samorządu lokalnego w procesy decyzyjne pozwala przenosić na poziom centralny interesy szczebla najbliższego obywatelowi i uwzględniać w prawie i polityce Unii Europejskiej priorytety inne niż rządu centralnego. Zbliża to Unię Europejską do obywateli, zwiększając zaangażowanie społeczeństwa w procesy integracyjne.

Rozdział kończy opracowanie M. Tkaczuka stanowiące niejako podsumowanie wiodącego tematu publikacji. Autor trafnie podkreśla, że rozważania o instytucjach ustrojowych czy normach materialnego lub formalnego prawa nie mogą być pełne, jeśli

nie uwzględni się refleksji historyczno-prawnej. Prezentując charakterystykę postępowania administracyjnego regulowanego rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.3.1928 r. o postępowaniu administracyjnym⁸, autor dowodzi, że w II Rzeczypospolitej funkcjonował efektywny model kontroli instancyjnej samorządu terytorialnego, w którym funkcje organu odwoławczego pełniły organy administracji rządowej: starosta, wojewoda, minister.

Jak zauważa M. Tkaczuk, istotą ówczesnej regulacji był brak dualizmu charakterystycznego dla obecnych rozwiązań. Tak ukształtowany system organów wyższego stopnia, właściwych w rozpoznawaniu środków odwoławczych od decyzji organów samorządu terytorialnego, powinien być przedmiotem reformy uwzględniającej obecny porządek konstytucyjny państwa polskiego.

Utrwalenie i publikacja dorobku, którego osią i zarazem przyczyną sprawczą była tytułowa konferencja, nie byłoby możliwe bez wsparcia udzielonego przez jej wszystkich organizatorów oraz profesjonalnej pomocy Wydawnictwa C.H.Beck. Szczególne podziękowania należy skierować do Pana Profesora Pawła Smolenia, który podjął się trudu recenzji niniejszego opracowania. Podkreślić jednak należy, że monografia jest przede wszystkim uhonorowaniem tych wszystkich praktyków, którzy w okresie tytułowych 25 lat przyczynili się do powołania i ukształtowania samorządowych kolegiów odwoławczych – jako istotnego ogniwa i zarazem gwaranta praworządnego stosowania prawa. Honor taki wydaje się tym bardziej potrzebny, że mimo tak znaczącego wkładu kolegiów, ich pracy i dorobkowi poświęcono dotychczas stosunkowo niewiele publikacji monograficznych.

⁸ Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.