

Izabela Oleksy-Piesik\*

## **MIEJSCE SAMORZĄDOWYCH KOLEGIÓW ODWOŁAWCZYCH W SCENTRALIZOWANYCH I ZDECENTRALIZOWANYCH STRUKTURACH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

Jak wskazał J. Boć: „administracja rządowa i samorządowa, chociaż zorganizowane według odmiennych zasad ustrojowoprawnych – centralizacji i decentralizacji – to elementy składowe większej całości, a mianowicie administracji publicznej”<sup>1</sup>.

Ten dychotomiczny podział jest podstawą ustroju naszego państwa. Jest on charakterystyczny dla władzy wykonawczej, w ramach której znajdują się organy administracji publicznej. Konsekwencją tego jest m.in. wyodrębnienie organów administracji rządowej i samorządowej. Rozważenia wymaga jednak to, czy wszystkie organy administracji publicznej wpisują się w ten rozłączny podział, czy też – z uwagi na pewną szczególną rolę – istnieją i takie, którym przyznać można mieszany charakter i w tym znaczeniu stanowią swego rodzaju „hybrydę”. Jak bowiem zauważył Z. Kmieciak, „dychotomiczny podział na administrację rządową i samorządową nie przystaje w pełni do ustanawianych współcześnie konstrukcji prawnych”<sup>2</sup>.

---

\* Izabela Oleksy-Piesik – Katedra Prawa Administracyjnego, Uniwersytet Gdański.

<sup>1</sup> J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2001, s. 221.

<sup>2</sup> Z. Kmieciak, *Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych z komentarzem oraz akty wykonawcze*, Warszawa 1995, s. 21.

Czy takimi organami nie są właśnie samorządowe kolegia odwoławcze?

W pracy poruszona zostanie tematyka dotycząca pozycji prawno-ustrojowej samorządowych kolegiów odwoławczych z uwzględnieniem poszczególnych elementów typowych dla struktur scentralizowanych i zdecentralizowanych. Przybliżenia wymaga to, które z cech właściwych dla ustroju kolegiów mogłyby świadczyć o ustawieniu tych organów pośród organów administracji rządowej, a jakie uzasadniałyby przyznanie im charakteru organów znajdujących się w ramach samorządu terytorialnego. Zwrócić uwagę trzeba także na te cechy, które pozwalają na umiejscowienie kolegiów poza tym podziałem.

Jest to kolejna, podjęta w literaturze, próba odpowiedzi na pytanie, jaką rolę odgrywają obecnie kolegia i czy możliwe jest sklasyfikowanie ich w jednej, ściśle określonej grupie organów administracji publicznej<sup>3</sup>. Odpowiedzi w tym zakresie poszukiwać będą poprzez charakterystykę poszczególnych rozwiązań ustrojowych i procesowych

---

<sup>3</sup> W literaturze prezentowane były różne stanowiska: w początkach swojego istnienia kolegia były zaliczane do organów samorządu terytorialnego (zob. m.in. J.P. Tarno, *Samorządowe Kolegia Odwoławcze*, ST 1995/4, s. 30), w późniejszym okresie rozważano także uznanie ich za organy administracji rządowej albo organy „przedsądowe” (tzw. quasi-sądowe), obecnie większość przedstawicieli doktryny uznaje natomiast kolegia za organy administracji publicznej nowego typu, odpowiadające standardom europejskim, których nie można – bez zastrzeżeń – zaliczyć do jednej z wymienionych wcześniej grup (zob. w tym zakresie m.in. J. Borkowski, *Samorządowe Kolegium Odwoławcze* [w:] *Rozprawy pisemne. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej profesora Antoniego Agopszowicza*, red. R. Mikosz, Katowice 2000, s. 32; J.P. Tarno, *Pozycja organu administracyjnego w postępowaniu sędowoadministracyjnym – na przykładzie samorządowego kolegium odwoławczego*, „Casus” 2004/33, s. 40; Cz. Martysz, A. Matan, G. Łaszczycza, *Samorządowe kolegium odwoławcze jako niezależny organ kontroli instancyjnej*, „Casus” 2006/40, s. 30 i n.; Z. Kmiecik, *Ustawa...*, s. 9–11; M. Pijewski, *Pozycja ustrojowa samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Casus” 2012/63, s. 20). P. Sarnecki prezentuje z kolei pogląd, że kolegia stanowią rodzaj organów czwartej władzy, uregulowanej w rozdziale IX Konstytucji RP, obejmującej organy kontroli państwowej i ochrony prawa (por. P. Sarnecki, *Samorządowe Kolegia Odwoławcze w świetle Konstytucji RP* [w:] *Samorządowe kolegia odwoławcze – przeszłość i przyszłość*, red. K. Sieniawska, Kraków 2011, s. 117 i n. Z kolei J. Zimmermann prezentuje koncepcję mieszanego charakteru kolegiów, uznając, że mają one zarówno cechy organów samorządu terytorialnego, jak i organów administracji państwowej (por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 240 i n.).

właściwych kolegiom, z uwzględnieniem także genezy i założeń, jakie legły u podstaw powołania tych organów. Szczególne znaczenie będzie tu miała ocena kolegiów przez pryzmat sprawowanego nad nimi nadzoru i organów do tego powołanych. Narzędziem badawczym w tym zakresie będzie charakterystyka i porównanie zmian poczynionych w ostatnich latach w tym zakresie i próba odpowiedzi na pytanie, w jakim idą one kierunku. Konieczne będzie także przedstawienie tego, w czym przejawia się niezależność kolegiów i jakie mechanizmy mają ją zapewnić.

Na początku należy zauważyć, że samo określenie „kolegium odwoławcze” może być różnie rozumiane. W ujęciu szerokim – jako organ administracji o szczególnej strukturze organizacyjnej. W ujęciu wąskim – jako konkretny, trzyosobowy skład orzekający<sup>4</sup>. O kolegiach w tym pierwszym ujęciu jest mowa m.in. w ustawie z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych<sup>5</sup>, chociaż w pewnych kwestiach ustawa ta reguluje także sprawy kolegiów w znaczeniu poszczególnych jego składów orzekających (np. w art. 2, 17, 21 u.s.k.o.). To drugie, wąskie ujęcie, dotyczy natomiast aspektu procesowego, widać je przede wszystkim w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, a także w innych przepisach regulujących postępowanie przed kolegium<sup>6</sup>. Dostrzec je można zwłaszcza tam, gdzie jest odniesienie do podstawowej działalności tego organu, tj. działalności orzeczniczej.

Aby jednak podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, jaki charakter prawnoustrojowy mają samorządowe kolegia odwoławcze, w szczególności czy mają one charakter struktur zdecentralizowanych czy też nie, a jeżeli tak, to w jakich płaszczyznach, w pierwszej kolejności należy

---

<sup>4</sup> Uwagę na to zwrócił m.in. Cz. Martysz, *Rola orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych w kształtowaniu nowych pojęć, konstrukcji i instytucji prawnych* [w:] *Orzecznictwo w systemie prawa. II Konferencja naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wolters Kluwer Polska, Gdańsk, 17–18.09.2007 r.*, red. T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski, Warszawa 2008.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 570 – dalej: u.s.k.o.

<sup>6</sup> M.in. w ustawie z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.) – dalej jako: u.g.n.

omówić – choćby tylko hasłowo – podstawowe założenia w zakresie stosunków ustrojowych istniejących między podmiotami administrującymi jako takimi. W tym zaś kontekście omówienia wymagają podstawowe założenia charakteryzujące centralizację i decentralizację w ramach organów administracji publicznej.

Centralizacja w administracji publicznej sprowadza się w istocie (w skrócie) do kilku podstawowych elementów. Po pierwsze – cechuje ją ściśle wyodrębnienie prawne zadań i kompetencji na każdym stopniu organizacyjnym administracji. Po drugie – istnieje w jej ramach możliwość dekoncentracji kompetencji na organy niższego stopnia. Po trzecie – widoczne jest zachowanie hierarchicznego podporządkowania w sferze realizacji tych kompetencji<sup>7</sup>.

Zjawiskiem immanentnie związanym z centralizacją jest natomiast decentralizacja. Charakteryzuje się ona tym, że poszczególne podmioty administrujące mają wyraźnie określone kompetencje, które są ustalone bądź przekazywane z innych (wyższych) organów w drodze ustawowej. Przy czym zadania te są realizowane w sposób samodzielny i podlegają w tym zakresie jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu organów kompetentnych<sup>8</sup>.

Właściwym rozwiązaniem w zakresie ustroju państwa jest sytuacja, gdy obydwie te zjawiska, jedynie pozornie wzajemnie się wykluczające, istnieją obok siebie, w pewien sposób się uzupełniają i tworząc zupełny system organów administracji publicznej właściwy dla władzy wykonawczej. Można by wręcz pokusić się o stwierdzenie, że jest to swoisty „dwupodział” władzy w ramach władzy wykonawczej.

Dokonując dalszej charakterystyki każdego z tych zjawisk, należy wskazać, że o ile w procesie dekoncentrowania – typowym dla struktur scentralizowanych – kompetencje przekazywane mogą być także przez organ zwierzchni, o tyle w procesie decentralizowania podstawą ich scedowania na inny organ może być jedynie ustawa. Cechą cha-

<sup>7</sup> J. Boć, *Prawo...*, s. 221.

<sup>8</sup> J. Boć, *Prawo...*, s. 226.

rakterystyczną decentralizacji jest m.in. samodzielność, polegająca na tym, że następuje wyeliminowanie hierarchicznego podporządkowania z układu stosunków z organami zwierzchnimi<sup>9</sup>. Brak podporządkowania stanowi zatem podstawowy element rozróżniający decentralizację od dekoncentracji<sup>10</sup>. Przy czym, co wymaga podkreślenia, samodzielność w tym zakresie nie ma charakteru bezwzględnego. Konieczne jest zapewnienie zgodności działań zdecentralizowanych z prawem i kontroli w tym zakresie, co następuje poprzez nadzór weryfikacyjny. Kryterium oceny tego, czy mamy do czynienia z nadzorem weryfikacyjnym, jest kryterium zgodności z prawem. W innych wypadkach mamy do czynienia z nadzorem hierarchicznym, typowym dla struktur scentralizowanych. Podstawowym przykładem podmiotu zdecentralizowanego są jednostki samorządu terytorialnego<sup>11</sup>.

Pojawia się zatem pytanie o to, które ze wskazanych wyżej elementów można dostrzec w rozwiązaniach prawnych przyjętych w stosunku do samorządowych kolegiów odwoławczych.

W tym zakresie, w pierwszej kolejności, warto przyjrzeć się bliżej temu, jakiego rodzaju nadzór sprawowany jest wobec samorządowych kolegiów odwoławczych, w zakresie jakiej działalności i komu przysługuje kompetencja do wykonywania zadań z tym związanych, a także czy kolegia pełnią funkcje nadzorcze względem innym organów, a jeżeli tak, to jakiego rodzaju jest to nadzór<sup>12</sup>.

W ustawie o samorządowych kolegiach odwoławczych – w art. 3a ust. 1 – ustawodawca wskazał, że nadzór nad działalnością administracyjną kolegiów sprawuje Prezes Rady Ministrów, a więc organ

<sup>9</sup> J. Boć, *Prawo...*, s. 226.

<sup>10</sup> J. Boć, *Prawo...*, s. 226.

<sup>11</sup> Zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi wyłącznie z punktu widzenia legalności.

<sup>12</sup> W literaturze przyjmuje się, że nadzór jest to badanie działalności danego podmiotu administrującego (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a również modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie celem zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a czasami także z innymi wartościami szczegółowymi (także określonymi w przepisach prawa). Por. J. Boć, *Prawo...*, s. 229.

umiejscowiony w strukturach administracji rządowej. Jest on uznany – w tym zakresie – za organ nadzoru w stosunku do kolegiów (art. 3a ust. 5 u.s.k.o.). Ponieważ kolegia są państwowymi jednostkami budżetowymi, niewątpliwie podlegają one także nadzorowi finansowemu (art. 3 u.s.k.o.). Natomiast w art. 21 ust. 2 u.s.k.o. przewidziano, że kontrolę orzecznictwa kolegium sprawuje sąd administracyjny. Już tylko na podstawie tych przepisów widać rozdzielenie pewnych rodzajów działalności kolegiów.

Omawiając kwestie związane z nadzorem nad działalnością administracyjną kolegiów, zaznaczyć warto, że na przełomie lat kompetencje nadzorcze Prezesa Rady Ministrów uległy znacznemu rozszerzeniu<sup>13</sup>. W pierwotnym brzmieniu ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych brak było jakichkolwiek postanowień w tym zakresie. Dopiero ustawą z 25.11.2004 r. o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o administracji rządowej w województwie<sup>14</sup> został dodany do ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych art. 3a. Zgodnie z jego pierwotnym brzmieniem nadzór nad działalnością administracyjną kolegiów miał sprawować Prezes Rady Ministrów (ust. 1), przy czym przyznano mu uprawnienie do przekazania wykonywania nadzoru ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej (ust. 2). Szczegółowy tryb sprawowania nadzoru miał natomiast zostać określony w drodze rozporządzenia<sup>15</sup>. Z pierwotnego

<sup>13</sup> W literaturze pojawiają się wątpliwości dotyczące tego, czy uprawnienia Prezesa Rady Ministrów względem kolegiów stanowią w istocie już nadzór czy jest to tylko kontrola. Ustawodawca posługuje się zwrotami „nadzór” i „organ nadzoru”. Tak w art. 3a ust. 1, 2 i 5 u.s.k.o. Zatem posługując się wykładnią gramatyczną, przyjęć należy, iż taki był właśnie zamiar ustawodawcy. Przy czym dalej w art. 3a ust. 4 pkt 1 wskazano, że nadzór ten polega m.in. na kontroli organizacji i warunków pracy kolegiów. Kwestia ta nie jest zatem oczywista (por. D. Kijowski, *W kwestii nadzoru nad samorządowymi kolegiami odwoławczymi*, „Casus” 2004/33, s. 15–19; A. Ostapski, *Nadzór nad działalnością administracyjną samorządowych kolegiów odwoławczych. Analiza krytyczna*, „Casus” 2009/52, s. 12–17).

<sup>14</sup> Dz.U. Nr 15, poz. 288.

<sup>15</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 8.09.2005 r. w sprawie szczegółowego trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną samorządowych kolegiów odwoławczych (Dz.U. Nr 175, poz. 1463); weszło w życie 27.09.2005 r.; obowiązywało do 1.01.2012 r.

brzmienia art. 3a u.s.k.o. wynikało nadto, że nadzór miał służyć sprawnemu i rzetelnemu wykonywaniu zadań powierzonych kolegiom, przy czym zaznaczono, że nie może on naruszać uprawnień sądu administracyjnego sprawującego kontrolę orzecznictwa kolegium. Nadzór został więc określony wówczas w sposób generalny poprzez wskazanie ogólnych kierunków w tym zakresie<sup>16</sup>. Kwestie szczegółowe regulowało natomiast rozporządzenie. Artykuł 3a ust. 3 został uchylony 1.01.2012 r. ustawą z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>17</sup>. Tym samym aktem prawnym dodano także ust. 4 do art. 3a, w którym to wskazano, na czym – w szczególności – ma polegać sprawowanie nadzoru nad działalnością administracyjną kolegiów. Przyjęto mianowicie wówczas, że nadzór ma opierać się m.in. na:

- 1) przeprowadzaniu kontroli organizacji i warunków pracy kolegiów, w tym na badaniu:
  - a) prawidłowości stosowania przepisów regulaminu organizacyjnego,
  - b) terminowości załatwiania spraw oraz stanu zaległości, ze szczególnym uwzględnieniem spraw, w których postępowanie administracyjne trwa dłużej niż 6 miesięcy,
  - c) prowadzenia ksiąg i innych urządzeń ewidencyjnych oraz rzetelności sporządzania informacji o działalności kolegium,
- 2) analizie rocznych informacji o działalności kolegium,
- 3) rozpatrywaniu skarg na pozaorzecniczą działalność kolegiów,
- 4) badaniu zachowania trybu i wymogów wyłaniania kandydatów na prezesa kolegium,
- 5) badaniu zachowania trybu i wymogów wyłaniania kandydatów na członków kolegium,

---

<sup>16</sup> Art. 3a u.s.k.o. w brzmieniu nadanym ustawą z 25.11.2005 r. o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o administracji rządowej w województwie stanowił: „Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy tryb sprawowania nadzoru, o którym mowa w ust. 1, uwzględniając, że nadzór ten: 1) ma służyć sprawnemu i rzetelnemu wykonywaniu zadań powierzonych kolegiom, 2) nie może naruszać uprawnień sądu administracyjnego sprawującego kontrolę orzecznictwa kolegium”.

<sup>17</sup> Art. 60 pkt 1 ustawy z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092).

- 6) badaniu prawidłowości przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego w celu ustalenia okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających odwołanie prezesa kolegium,
- 7) badaniu prawidłowości przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w celu ustalenia okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających ukaranie członka kolegium.

Równocześnie wprowadzono ust. 5 art. 3a, wskazujący, że organ nadzoru sprawuje nadzór nad kolegiami przy pomocy komórki organizacyjnej właściwej do spraw nadzoru lub właściwej do spraw kontroli. Zaznaczenia wymaga, że postanowienia art. 3a ust. 4 i 5 u.s.k.o. stanowią dosłowne powtórzenie rozwiązań przyjętych w § 2 i 3 – obowiązującego do 1.01.2012 r. – rozporządzenia w sprawie szczegółowego trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną samorządowych kolegiów odwoławczych. Z jednej zatem strony nowelizacja skutkowała tym, iż zakres kontroli – przez przykładowe wskazanie czynności, które mogą być tym nadzorem objęte – został ustalony w akcie rangi ustawowej. Z drugiej strony – zrezygnowano jednak z tych postanowień, które wyznaczały główne założenia i ramy tego nadzoru. Brak jest bowiem obecnie zastrzeżenia, co do tego, aby nadzór służył sprawnemu i rzetelnemu wykonywaniu zadań powierzonych kolegiom i nie naruszał uprawnień sądu administracyjnego sprawującego kontrolę orzecznictwa kolegium.

Rozważenia wymaga to, w jakich obszarach możliwy jest właściwie nadzór sprawowany przez Prezesa Rady Ministrów<sup>18</sup>. Generalnie można by rzec, że dotyczy on działalności kolegiów (w szerokim ujęciu), a w szczególności czynności podejmowanych przez jego prezesów (m.in. działających jako pracodawców i kierowników jednostki).

---

<sup>18</sup> Zauważyć tu trzeba, że brak jest obecnie definicji ustawowej zwrotu „działalność administracyjna”. W odróżnieniu m.in. od rozwiązań przyjętych na gruncie ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 23 ze zm.) – dalej jako: p.u.s.a. W art. 8 pkt 1 i 2 p.u.s.a. wyjaśnione zostało znaczenie tego zwrotu, przy czym warto dodać, iż dokonano tego dopiero 28.03.2012 r., ustawą z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 203, poz. 1192).



Jednak nie tylko te obszary objęte zostały możliwością nadzoru. Nadzór może bowiem – od strony podmiotowej – dotyczyć także innych, właściwych dla kolegiów struktur, czyli komisji konkursowych i dyscyplinarnych (art. 3a ust. 4 pkt 4, 5, 6, 7 u.s.k.o.). Widoczna jest też możliwość pewnej ingerencji w kwestie związane z działalnością orzeczniczną kolegiów, tj. w czynności podejmowane przez konkretne składy orzekające. Chodzi tu przede wszystkim o kontrolę w zakresie terminowości w załatwianiu spraw (art. 3a ust. 4 pkt 1 lit. b u.s.k.o.).

Na płaszczyźnie związanej z nadzorem w zakresie terminowości załatwiania spraw może pojawić się problem związany z wkraczaniem – w tym zakresie – w kompetencje właściwe dla sądów administracyjnych. Dostrzec tu można pewną dwutorowość. Z jednej strony kontrola ta jest wykonywana przez sąd administracyjny, co wynika z art. 21 ust. 2 u.s.k.o., stanowiącego, że kontrolę orzecznictwa kolegiów sprawuje sąd administracyjny (przy zastosowaniu narzędzi określonych w ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>19</sup>), a z drugiej strony, na tym samym polu nadzór sprawowany może być także przez organ administracji rządowej.

Wyjaśnienia wymaga zatem to, czy wykonywane w tym zakresie czynności przez Prezesa Rady Ministrów będą miały faktycznie charakter nadzoru nad działalnością administracyjną (organizacyjną), a nie nad działalnością merytoryczną kolegiów. Odpowiedź w tym zakresie jest złożona. O ile bowiem byłaby to wyłącznie ingerencja w kwestie dotyczące samej organizacji pracy kolegiów, przykładowo, kolejności czy sposobu kierowania spraw na posiedzenie, czy ilości spraw przydzielanych poszczególnym członkom, o tyle należy uznać, iż jest to nadzór nad działalnością administracyjną. Jeżeli jednak byłaby to także kontrola w zakresie sposobu załatwiania danej sprawy przez konkretny skład orzekający, to tu można by się zastanowić, czy nie będzie to już ingerencją w działalność orzeczniczną kolegiów

---

<sup>19</sup> Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.) – dalej jako: p.p.s.a.; zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 i 9 p.p.s.a. sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej m.in. przez orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej.

i w kompetencje kontrolne zastrzeżone dla sądów administracyjnych. Ponownie warto wskazać, iż wyeliminowano z ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych te postanowienia, które wskazywały wprost, że celem nadzoru sprawowanego przez Prezesa RM jest to, aby służył on sprawnemu i rzetelnemu wykonywaniu zadań powierzonych kolegiom i nie naruszał uprawnień sądu administracyjnego sprawującego kontrolę orzecznictwa kolegium. Mogą pojawiać się zatem obawy co do tego, czy przyjęte w ustawie o samorządowych kolegiach odwoławczych rozwiązania nie stanowią w istocie rozszerzenia kompetencji nadzorczych Prezesa Rady Ministrów także na inne kwestie niż tylko związane z działalnością administracyjną kolegiów.

Podobnie należy ocenić możliwość ingerencji przez organy władzy rządowej w kwestie właściwe dla komisji dyscyplinarnych. Tu także pojawia się pytanie o to, czy uprawnienia nadzorcze Prezesa Rady Ministrów nie stanowią wkroczenia w kwestie zastrzeżone ustawowo dla innych struktur.

W tym miejscu należy zauważyć, iż w ramach hierarchicznego podporządkowania, będącego elementem dekoncentracji, wyszczególnić można zależność służbową i osobową. W ramach organów scentralizowanych zależność osobowa i służbowa ma istotne znaczenie. Zależność osobowa polega na prawie do regulowania stosunków osobowych w czasie trwania stosunku pracy (awansowania, nagradzania, przeniesienia na inne stanowisko służbowe, odpowiedzialności służbowej, porządkowej czy dyscyplinarnej)<sup>20</sup>. Samorządowe kolegia odwoławcze posiadają ustawową niezależność w tym zakresie, ponieważ autonomicznie kształtują stosunki osobowe w ramach stosunku pracy. Świadczy to o tym, iż w tej płaszczyźnie są to struktury zdecentralizowane. Niezależność w tym zakresie ma istotne znaczenie, przede wszystkim dla zachowania gwarancji bezstronności przy wykonywaniu przez poszczególne członków czynności orzeczniczych.

Dodać trzeba, iż funkcje nadzorcze Prezesa Rady Ministrów w kwestiach związanych z regulowaniem stosunków osobowych nie po-

<sup>20</sup> J. Boć, *Prawo...*, s. 224–225.

winy wpływać na wyraźne zdecentralizowanie kolegiów w tym zakresie i wkraczać w kompetencje zastrzeżone ustawowo dla innych struktur.

W kwestii nadzoru nad działalnością komisji dyscyplinarnych art. 3a ust. 4 pkt 7 u.s.k.o. stanowi, że może on polegać na badaniu prawidłowości przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w celu ustalenia okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających ukaranie członka kolegium. W art. 3a ust. 4 pkt 6 u.s.k.o. wskazano nadto, iż nadzór Prezesa Rady Ministrów dotyczy także postępowania wyjaśniającego prowadzonego w celu ustalenia okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających odwołanie prezesa kolegium. W tych wypadkach także nie sposób uznać, że nadzór wykonywany przez Prezesa Rady Ministrów jest wyłącznie nadzorem nad działalnością administracyjną kolegiów. Problem ten był już wcześniej poruszany w literaturze. Jak wskazał A. Ostapski „upoważnienie do badania prawidłowości przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w celu ustalenia okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających ukaranie członka kolegium jest wkroczeniem w ustawowo określone kompetencje komisji dyscyplinarnych [...], a także wkroczeniem we właściwość sądów powszechnych”<sup>21</sup>. Wyjaśnić tu należy, iż postępowanie dyscyplinarne prowadzone w stosunku do członków kolegium jest dwustopniowe. W pierwszej instancji orzeka komisja dyscyplinarna powołana przez zgromadzenie ogólne konkretnego samorządowego kolegium odwoławczego, zaś w drugiej instancji – komisja dyscyplinarna przy Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych<sup>22</sup>. Natomiast od orzeczeń komisji dyscyplinarnej przy Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych stronom służy odwołanie do sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych<sup>23</sup>. Trzeba tu nadto podkreślić, iż w art. 16c ust. 4 u.s.k.o. ustawodawca przyjął, że komisje dyscyplinarne są niezależne w zakresie orzecznictwa dyscyplinarnego i nie są związane rozstrzygnięciami

<sup>21</sup> A. Ostapski, *Nadzór...*, s. 12–16.

<sup>22</sup> Art. 16c ust. 1 pkt 1 i 2 u.s.k.o.

<sup>23</sup> Art. 16d ust. 7 u.s.k.o.

innych organów stosujących prawo, z wyjątkiem prawomocnego skazującego wyroku sądu, oraz samodzielnie rozstrzygają wszelkie zagadnienia faktyczne i prawne. Widać zatem kolejną niespójność pomiędzy postanowieniami art. 3a ust. 4 pkt 7 a art. 16c ust. 4 u.s.k.o. Z jednej strony orzekanie w sprawach dyscyplinarnych członków i prezesów kolegiów zostało oddane w ręce niezawisłych komisji dyscyplinarnych, a także sądów powszechnych, z drugiej jednak strony widać w tym zakresie możliwą ingerencję organu nadzoru.

Przyjrząc się warto także bliżej kwestiom związanym z nadzorem Prezesa Rady Ministrów nad trybem i wymogami wyłaniania kandydatów na prezesa i członków etatowych kolegium. W ocenie autora, na tym polu nie można jednak znaleźć elementów mogących przemawiać za swoistą centralizacją. Wręcz przeciwnie. Skoro wyboru członków kolegiów i kandydatów na prezesów dokonuje zgromadzenie ogólne, to jest to przejaw decentralizacji tych struktur. Prezes Rady Ministrów jedynie powołuje członków kolegium (art. 7 ust. 2 u.s.k.o.), a także jego prezesa (art. 5 ust. 1 u.s.k.o.). Kompetencje Prezesa Rady Ministrów nie wpływają zatem w tym zakresie w na utratę przez samorządowe kolegia odwoławcze niezależności w kwestiach osobowych. Kolegia mogą więc być – przynajmniej na tym polu – uznane za organ o strukturze korporacyjnej. Posiadają bowiem własne władze i mają duży wpływ na ich wybór, a ich członkowie podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej, a nadto mogą określać szczegółowe zasady funkcjonowania w regulaminie organizacyjnym. W tym przede wszystkim zakresie przejawia się wewnętrzną niezależność kolegiów i podobieństwo do struktur właściwych dla innych organów korporacyjnych, np. samorządów zawodowych. W tym zakresie widać zatem także zdecentralizowanie tych organów.

Fakt nadzoru w zakresie zachowania trybu i wymogów wyłaniania kandydatów na prezesa i członków kolegium – w ocenie autora – nie uzasadnia twierdzenia, iż w tej kwestii mamy do czynienia z podległością osobową. Zauważyć tu ponadto warto, że o ile w kwestiach dyscyplinarnych ustawodawca przewidział możliwość kontroli podejmowanych przez komisje dyscyplinarne orzeczeń przez sądy powszechne, a także przyjął, że komisje te są niezawisłe w zakresie

orzecznictwa dyscyplinarnego, to w przypadku komisji konkursowych takie rozwiązania nie zostały wprowadzone. Wobec tego nie można w taki sam sposób rozpatrywać obu tych aspektów działalności samorządowych kolegiów odwoławczych. Nadto – w mojej ocenie – brzmienie art. 3a ust. 4 pkt 6 i 7 u.s.k.o. w porównaniu z art. 3a ust. 4 pkt 4 i 5 u.s.k.o. może świadczyć o tym, iż zamiarem ustawodawcy było, aby zakres nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad czynnościami komisji dyscyplinarnych był szerszy niż nad działaniami komisji konkursowych. W przypadku procedury konkursowej badaniu podlega bowiem jedynie tryb i wymogi wyłaniania kandydatów, zaś w przypadku postępowania dyscyplinarnego badaniu podlega nieokreślona bliżej „prawidłowość przeprowadzonego postępowania”. W tym drugim przypadku zakres nadzoru wydaje się zatem szerszy.

Zależność służbowa w systemie hierarchicznego podporządkowania wyraża się natomiast w możliwości wydawania poleceń służbowych przez organ wyższego stopnia. Kierowanie organem w ramach zależności służbowej odbywa się za pomocą aktów generalnych (okólników, wytycznych, instrukcji, zarządzeń) oraz aktów indywidualnych (poleceń służbowych). Przy czym prawu do ich wydania przez organ wyższego stopnia towarzyszy obowiązek ich wykonania przez organ niższego stopnia<sup>24</sup>. Tego elementu nie sposób także wprost dostrzec, tak w relacji Prezesa Rady Ministrów (czy ministra właściwego do spraw administracji publicznej) z samorządowymi kolegiami odwoławczymi, jak i w relacji między samorządowymi kolegiami odwoławczymi a organami jednostek samorządu terytorialnego. Także i ten argument świadczy o zdecentralizowaniu struktur samorządowych kolegiów odwoławczych.

Na marginesie można by się oczywiście zastanowić, czy elementem wskazującym na pewną zależność służbową nie jest możliwość wydawania przez prezesów kolegiów postanowień sygnalizacyjnych w stosunku do organów samorządu terytorialnego. Problemem może tu być jednak to, na ile prawu do wydania postanowienia sygnalizacyjnego odpowiada obowiązek jego zastosowania. Jest to niewątpliwie

<sup>24</sup> J. Boć, *Prawo...*, s. 224–225.

dotatkowy element kontroli samorządowych kolegiów odwoławczych nad organami jednostek samorządu. Nie ma on jednak bezpośredniego związku z kontrolą merytoryczną. Wynika to przede wszystkim z tego, że uprawnienie to przysługuje prezesowi kolegium, a nie składowi orzekającemu, a nadto dotyczy, jak to zostało określone w art. 20 ust. 1 u.s.k.o., „istotnych uchybień w pracy organu jednostki samorządu terytorialnego”. W art. 20 ust. 1, 2 i 3 u.s.k.o. przewidziany został także szczególny, odrębny od przewidzianych przez przepisy Kodeksu postępowania karnego, tryb postępowania sygnalizacyjnego. Kwestia ta wymaga jednak szerszych rozważań, zasługuje na oddzielne opracowanie.

Elementem mogącym wskazywać na dekoncentrację w zakresie związań ustrojowych dotyczących kolegiów jest natomiast niewątpliwie możliwość powierzenia przez Prezesa Rady Ministrów nadzoru nad działalnością kolegiów ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej (art. 3a ust. 2 u.s.k.o.). Jest to rozwiązanie właściwe dla struktur scentralizowanych. Istotne jest także i to, że przekazanie kompetencji w tym zakresie ma charakter generalny, tj. może dotyczyć wszelkich czynności nadzorczych przysługujących Prezesowi Rady Ministrów, a nie tylko wybranych kwestii. W tym upatrywać trzeba niewątpliwie dążeń do ściślejszego związania kolegiów ze strukturami administracji rządowej. Jak wskazuje A. Ostapski, „powierzenie [ministrowi nadzoru nad działalnością administracyjną kolegiów – przyp. aut.] prowadzi do zmiany o charakterze ustrojowym, gdyż z jej nastąpieniem dokonywana jest zmiana podmiotu sprawującego nadzór”<sup>25</sup>.

Nadto – co warto podkreślić – w postanowieniach art. 3a ust. 4 (w szczególności w zakresie pkt 4–7) nie wskazano, aby nadzór sprawowany był wyłącznie ze względu na kryterium legalności.

Przy czym zmiany dotyczące art. 3a zostały wprowadzone ustawą o kontroli w administracji rządowej<sup>26</sup>. Jednocześnie ustawą tą uchy-

<sup>25</sup> A. Ostapski, *Nadzór...*, s. 12.

<sup>26</sup> Art. 60 ustawy o kontroli w administracji rządowej.

lono rozporządzenie z 8.09.2005 r. w sprawie szczegółowego trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną samorządowych kolegiów odwoławczych. Przyjąć trzeba wobec tego, że kontrola samorządowych kolegiów odwoławczych prowadzona jest aktualnie w oparciu o przepisy tej ustawy. Potwierdza to także stosowana praktyka. Odwołać się tu można chociażby do wystąpienia pokontrolnego z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym w okresie 16–20.05.2016 r. w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Łodzi<sup>27</sup>.

Zgodnie natomiast z art. 1 pkt 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej ustawa ta określa „zasady i tryb przeprowadzania kontroli działalności organów administracji rządowej, urzędów je obsługujących lub stanowiących ich aparat pomocniczy oraz jednostek organizacyjnych podległych tym organom lub przez nie nadzorowanych, zwanych dalej «jednostkami kontrolowanymi», zaś – w art. 2 ust. 2 tej ustawy – wskazano nadto, że jej przepisy stosuje się także do kontroli „wykonywania przez inne podmioty zadań z zakresu administracji rządowej w zakresie, w jakim zadania te są finansowane z budżetu państwa”.

Analiza postanowień art. 3a u.o.s.k.o w powiązaniu z przepisami ustawy o kontroli w administracji rządowej może stanowić zatem argument świadczący o tym, że kolegia – chociażby tylko z uwagi na podmiot sprawujący nad nimi kontrolę i tryb tej kontroli – znajdują się w strukturze administracji rządowej. W tym zakresie można dostrzec pewne cechy typowe dla struktur scentralizowanych. Otóż, w art. 4 ustawy o kontroli w administracji rządowej zostało wskazane, że – jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej – kontrolę przeprowadza się nie tylko pod względem legalności, lecz także gospodarności, celowości i rzetelności. Ponieważ w przypadku samorządowych kolegiów odwoławczych takiego przepisu szczególnego nie ma, to kontrola dokonywana jest pod względem wszystkich wymienionych tam kryteriów. Uzasadnia to – w mojej opinii – przyjęcie stanowiska, że nadzór nad działalnością administracyjną kolegiów nie ma wyłącznie charakteru weryfikacyjnego (tj. sprawowanego wyłącznie

<sup>27</sup> Wystąpienie jest dostępne na stronie internetowej: <https://bip.mswia.gov.pl>.

pod względem legalności). W tym zatem zakresie można także dostrzec elementy typowe dla charakteryzującego struktury scentralizowane hierarchicznego podporządkowania.

Istnieją różnice między nadzorem sprawowanym przez Prezesa Rady Ministrów w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego, który ma wyłącznie charakter nadzoru weryfikacyjnego, a tym wykonywanym wobec kolegiów. Przede wszystkim, w tym pierwszym wypadku nadzór sprawowany jest wyłącznie pod względem legalności, a co szczególnie istotne – wynika to wprost z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP<sup>28</sup>. Nadto przedmiotem nadzoru nie jest organ czy jednostka samorządu terytorialnego, lecz wyłącznie działalność tej jednostki. Analiza uprawnień nadzorczych Prezesa Rady Ministrów względem kolegiów może zatem skłaniać do zajęcia stanowiska co do umiejscowienia kolegiów – przynajmniej w płaszczyźnie związanej z ich szeroko rozumianą działalnością administracyjną – w strukturach scentralizowanej administracji rządowej. Podkreślenia wymaga to, że niewątpliwie nadzór nad samorządowymi kolegiami odwoławczymi jest uzasadniony, a wręcz konieczny. Niemniej jednak, jak zauważył A. Ostapski, nie powinien on wkraczać w kwestie zastrzeżone dla innych organów, takich jak sądy administracyjne czy powszechne, a także ingerować w ustawową niezależność kolegiów w zakresie chociażby związanym z postępowaniem dyscyplinarnym, konkursowym czy niezależnością orzeczniczą<sup>29</sup>.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za umiejscowieniem kolegiów w strukturze organów administracji rządowej może być także sposób ich finansowania. Zgodnie z art. 3 u.s.k.o. kolegia są państwowymi jednostkami budżetowymi. Status taki potwierdzają także regulacje zawarte w art. 8 ust. 1 i 2, art. 9 pkt 3 i art. 11 ust. 1

---

<sup>28</sup> Zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe (art. 171 ust. 2). Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy (art. 171 ust. 3).

<sup>29</sup> A. Ostapski, *Nadzór...*, s. 12–16.



ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych<sup>30</sup>. Z art. 3 u.s.k.o. w zw. z art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wynika zatem, że samorządowe kolegia odwoławcze są państwowymi jednostkami budżetowymi, a więc jednostkami organizacyjnymi sektora finansów publicznych nieposiadającymi osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu państwa. Z art. 14 u.s.k.o. wynika dodatkowo, że możliwość korzystania przez kolegia z niezbędnych lokali, za odpłatnością nieprzekraczającą kosztów ponoszonych faktycznie na ich utrzymanie, zapewnia wojewoda. Także w tym zakresie widać zatem związek z administracją rządową.

Warto poruszyć tu także kwestię podmiotowości prawnej kolegiów.

W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że za szkodę wyrządzoną wydaniem przez samorządowe kolegium odwoławcze ostatecznej decyzji odpowiedzialność, na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., ponosi Skarb Państwa<sup>31</sup>. Kolegia nie są uznawane za organy określonej jednostki samorządu terytorialnego jako osoby prawnej (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP). Nie reprezentują też wspólnoty samorządowej, którą tworzy z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego (art. 16 ust. 1 Konstytucji RP). W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że są one wyodrębnionymi strukturami organizacyjnymi, które pod względem ustrojowym należy zaliczyć do państwowych jednostek organizacyjnych. Takie ich usytuowanie prowadzi do wniosku, że w sprawie o naprawienie szkody wyrządzonej decyzją wydaną przez samorządowe kolegium odwoławcze kolegium jest jednostką organizacyjną Skarbu Państwa<sup>32</sup>.

Wszystkie te wyżej wskazane argumenty wskazują na to, iż w pewnych obszarach samorządowe kolegia odwoławcze wykazują duży związek z administracją rządową. Charakteryzują się niektórymi cechami typowymi dla struktur scentralizowanych.

<sup>30</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.

<sup>31</sup> Zob. wyrok SN z 5.12.2013 r., V CSK 67/13, OSNC 2014/9, poz. 94.

<sup>32</sup> Zob. postanowienie SN z 9.07.2009 r., III CZP 45/09, LEX nr 518115.

Nie można jednak jednoznacznie przesądzić, że znajdują się one pośród organów administracji rządowej. Na innych polach ich działalności dostrzec można bowiem silne tendencje decentralistyczne. I właśnie w tym mieszanym charakterze samorządowych kolegiów odwoławczych widać specyfikę, istotę tych organów.

Zdecentralizowanie kolegiów jest widoczne przede wszystkim w płaszczyźnie merytorycznej, tj. związanej z podstawową funkcją kolegiów, czyli funkcją orzeczniczą. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na niezależność orzeczniczą kolegiów i kontrolę w tym zakresie sprawowaną wyłącznie – z zastrzeżeniem argumentów podanych wcześniej – przez sądy administracyjne. Stanowi o tym art. 21 ust. 2 u.s.k.o. w zw. z art. 1 § 1 i 2 p.u.s.a.<sup>33</sup> Zgodnie z tymi przepisami sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej (art. 1 § 1 p.u.s.a.). Kontrola, o której mowa w § 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 p.u.s.a.). Zgodnie natomiast z art. 21 ust. 1 u.s.k.o. przy orzekaniu członkowie składów orzekających kolegium są związani wyłącznie przepisami powszechnie obowiązującego prawa. W art. 21 ust. 2 u.s.k.o. ponadto ustanowiono, że kontrolę orzecznictwa kolegiów sprawuje sąd administracyjny. Rozwiązania te wskazują na jurysdykcyjną rangę samorządowych kolegiów odwoławczych. W tym kontekście – przede wszystkim – upatruje się w kolegiach organu zbliżonego do sądu, czyli organu quasi-sądowego. Także w orzecznictwie sądowym zwraca się uwagę na taki charakter kolegiów<sup>34</sup>. Przemawia za tym i to, że kolegia wydają rozstrzygnięcia nie tylko w sprawach administracyjnych, lecz także w sprawach cywilnych. Przede wszystkim chodzi tu o sprawy związane z aktualizacją opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości. Argu-

<sup>33</sup> Ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2188 ze zm.) – dalej jako: u.p.s.a.

<sup>34</sup> Zob. wyrok SN z 5.12.2013 r., V CSK 67/13, OSNC 2014/9, poz. 94.

menty wskazujące na jurysdykcyjną funkcję kolegiów świadczą natomiast o znaczącej roli tych organów w systemie decentralizacji władzy publicznej.

Dokonując rozważań nad charakterem samorządowych kolegiów odwoławczych, należy także uwzględnić aspekty aksjologiczne. Działalność kolegiów, na co zwrócił szczególną uwagę J. Zimmermann, ma bowiem na celu ochronę i dbanie o interesy człowieka, przez realizację praw przysługujących człowiekowi jako stronie postępowania administracyjnego<sup>35</sup>. Realizacji tego celu służy m.in. fakt orzekania przez – związane jedynie przepisami prawa – trzyosobowe składy orzekające. Zważywszy na te argumenty, a także mając na uwadze strukturę organizacyjną kolegiów, przyjąć można, iż w zakresie orzekania przez kolegia czynnik sprawiedliwościowy ma szczególne znaczenie<sup>36</sup>. W tym także aspekcie organy te wykazują pewne zbliżenie do organów sądowych. Także na tym polu dostrzec można zdecydowane różnice w zestawieniu z typowymi organami administracji rządowej czy samorządowej. Zatem i tu można poszukiwać potwierdzenia zdecentralizowania tych organów.

W literaturze przedmiotu pojawiają się jednak także głosy za umiejscowieniem samorządowych kolegiów odwoławczych w strukturach samorządowych. Przede wszystkim z tego względu, że są one organami wyższego stopnia w stosunku do wydających decyzje administracyjne organów samorządu terytorialnego (art. 1 u.s.k.o. i art. 17 pkt 1 k.p.a.). Kolegia są organami odwoławczymi o charakterze administracyjnym<sup>37</sup>. Artykuł 5 § 2 pkt 6 k.p.a., definiując pojęcie organów jednostek samorządu terytorialnego, wymienia także samorządowe kolegia odwoławcze. W tym procesowym znaczeniu, na użytek postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, samorządowe kolegium odwoławcze jest więc organem samorządu tery-

---

<sup>35</sup> Por. J. Zimmermann, *Jurysdykcyjna ranga samorządowych kolegiów odwoławczych*, RPEiS 2015/3.

<sup>36</sup> Por. także J. Zimmermann, *Aksjologiczna ranga samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Casus” 2015/75, s. 33–38.

<sup>37</sup> Zob. postanowienie SN z 9.07.2009 r., III CZP 45/09, LEX nr 518115.

torialnego<sup>38</sup>. Przy czym w orzecznictwie sądowym podkreśla się, że konieczne jest rozróżnienie między prawnoproceduralnym a prawnoustrojowym statusem samorządowego kolegium odwoławczego<sup>39</sup>.

W piśmiennictwie podnosi się argument, że „samorządowość” kolegium oznacza tyle, że orzeka ono w zakresie spraw samorządowych<sup>40</sup>. Zatem także w aspekcie funkcjonalnym – z uwagi na orzekanie w zakresie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego – można by przyjąć, że jest to organ samorządu terytorialnego. Natomiast w aspekcie organizacyjnym takiego związku nie ma, organ ten nie jest podporządkowany – w obecnym kształcie – w jakikolwiek sposób władzom samorządowym. Jest to organ finansowo, personalnie i organizacyjnie oderwany od samorządu<sup>41</sup>. Zaznaczyć jednak można, iż wcześniej kwestia ta kształtowała się inaczej. W okresie od powstania kolegium odwoławczego przy sejmiku samorządowym – wprowadzonego ustawą z 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym – do dnia wejścia w życie ustawy z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych umiejscowienie kolegiów w strukturach samorządu terytorialnego było oczywiste. Przede wszystkim z uwagi na to, iż organem nadzorczym nad kolegiami był właśnie sejmik samorządowy. Niemniej jednak właśnie z uwagi na tę genezę kolegiów, a także samą ich nazwę, doszukuje się w nich struktur samorządowych<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> Wyrok TK z 28.04.1999 r., K 3/99, OTK 1994/4, poz. 73; postanowienie NSA w Warszawie z 16.02.2004 r., OW 43/04, ONSAiWSA 2004/1, poz. 18; postanowienie SN z 1.06.2000 r., III RN 179/99, ONSP 2001/9, poz. 294.

<sup>39</sup> Zob. postanowienie SN z 1.06.2000 r., III RN 179/99, ONSP 2001/9, poz. 294.

<sup>40</sup> Zob. A. Korzeniowska, *Pozycja prawna samorządowego kolegium odwoławczego* [w:] *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Kraków 2002; B. Dolnicki, *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w systemie samorządu terytorialnego*, „Causus” 2004/33, s. 13 i n.

<sup>41</sup> Warto tu zauważyć, iż pracownikom kolegium, w szczególności członkom etatowym, nie można także przyznać statusu „pracownika samorządowego” w rozumieniu art. 1 ustawy z 22.03.1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1260 ze zm.). Tak m.in. B. Dolnicki, *Pozycja...*, s. 13 i n.

<sup>42</sup> W zakresie genezy i historycznej ewolucji samorządowych kolegiów odwoławczych por. m.in. M. Stec, *Specyfika ustrojowa organów nadzoru i kontroli instancyjnej nad samorządem terytorialnym (regionalne izby obrachunkowe i samorządowe kolegia odwoławcze)* [w:] *Państwo i Prawo karne. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Zolla*, t. 1, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012, s. 885–905.

Z art. 17 pkt 1 k.p.a. wynika domniemanie kompetencji kolegiów jako organów wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego. Zważywszy zaś na to, iż w strukturach scentralizowanych obowiązuje ściśle wyodrębnienie zadań i kompetencji na każdym stopniu organizacji, to *a contrario* należałoby przyjąć, iż przyjęcie tego domniemania prawnego przemawia za usytuowaniem kolegiów w strukturach zdecentralizowanych. Nadto zaznaczyć tu trzeba, iż brak jest możliwości przejęcia kompetencji orzeczniczych zastrzeżonych dla kolegiów przez inny organ. Właściwość kolegiów w określonych kategoriach spraw jest wyłączna. Brak jest także możliwości przejęcia przez kolegia kompetencji przyznanych organom pierwszej instancji, w tym znaczeniu, że – z wyłączeniem określonych ustawowo spraw – kolegia orzekać w pierwszej instancji nie mogą. Tok instancji musi zostać zatem zachowany. Także ta cecha jest właściwa dla struktur zdecentralizowanych.

W kwestii statusu prawnego samorządowych kolegiów odwoławczych wypowiedział się także Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 28.04.1999 r. wskazał on mianowicie, że nie mają one statusu organów konstytucyjnych, jednak z norm konstytucyjnych wynika pewne generalne ukierunkowanie regulacji ustawowej<sup>43</sup>. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że kolegia są organami odwoławczymi o charakterze administracyjnym, wyposażonymi nie tylko w uprawnienia kasatoryjne, lecz także reformatoryjne. Są one tym samym ustawowo dopuszczone do wykonywania kompetencji z zakresu zadań własnych samorządu terytorialnego. Trybunał podkreślił, iż Konstytucja realizuje zasadę rozdziału administracji rządowej i samorządowej, wobec tego organem odwoławczym od aktów wydawanych w sprawach indywidualnych z zakresu zadań własnych przez organy jednostek samorządu terytorialnego nie może być organ administracji rządowej, z drugiej jednak strony względ na rzetelność i obiektywizm w rozpatrywaniu odwołań wymaga, aby organ odwoławczy był niezależny od organu pierwszej instancji. W tym stwierdzeniu Trybunału Konstytucyjnego widać najlepiej to, w czym właściwie przejawia się specyfika samorządowych kolegiów odwoławczych.

<sup>43</sup> Zob. wyrok TK z 28.04.1999 r., K 3/99, OTK 1994/4, poz. 73.

Mając na względzie poczynione tu rozważania, uznać trzeba, że nie jest możliwe udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jaki prawnoustrojowy charakter mają samorządowe kolegia odwoławcze. W szczególności, czy ze względu na występujące w ich strukturze elementy typowe dla centralizacji są to organy administracji rządowej, czy też ze względu na widoczne zdecentralizowanie umiejscowić je należy pośród samorządu terytorialnego. Wątpliwości z tym związane wynikają z tego, iż odmienne wnioski można wyprowadzić w zależności od tego, na jakiej płaszczyźnie analizujemy sytuację prawną tych organów. Istotne jest i to, czy oceniamy kolegium jako organizacyjnie wyodrębnioną całość, czy też jako poszczególne jego składy orzekające.

Przez pryzmat szeroko rozumianej działalności administracyjnej (organizacyjnej), w szczególności zważywszy na szerokie uprawnienia nadzorcze Prezesa Rady Ministrów, przyjąć by można, że rozwiązania zastosowane względem kolegiów są typowe dla scentralizowanych organów administracji rządowej. To umożliwiłoby umiejscowienie ich pośród tych właśnie struktur. Potwierdzeniem tego byłby dodatkowo fakt przyznania im w ustawie o samorządowych kolegiach odwoławczych statusu państwowej jednostki budżetowej, a w procedurze cywilnej – statusu nieposiadającej osobowości prawnej jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa.

Z kolei w ujęciu procesowym, na potrzeby procedury administracyjnej i sądownoadministracyjnej, kolegia uznać trzeba za organy samorządu terytorialnego. Także w aspekcie funkcjonalnym będą one miały taki charakter. Geneza i założenia, które legły u podstaw powołania samorządowych kolegiów, dodatkowo wskazują na ich samorządowe korzenie.

Natomiast, dokonując oceny prawnoustrojowej samorządowych kolegiów odwoławczych z uwzględnieniem ich podstawowej działalności, tj. działalności orzeczniczej, a także powiązanej z nią niezależności kolegiów w tym zakresie (ich poszczególnych składów orzekających), dostrzec trzeba – przede wszystkim – ten tzw. quasi-sądowy charakter tych struktur. Elementy te widoczne są także w rozwiązaniach przyjętych w zakresie powoływania i odwoływania członków kolegiów i ich prezesów, budowie i funkcjonowaniu organów kolegium

czy niezależności komisji dyscyplinarnych. W tej płaszczyźnie wi-  
dać przede wszystkim oderwanie od struktur scentralizowanych, ale  
także ich odrębność względem samorządu terytorialnego.

Mając to wszystko na względzie, uznać trzeba, że nie jest możliwe „za-  
szufladkowanie” samorządowych kolegiów odwoławczych w jednej,  
ściśle określonej grupie organów administracji publicznej. W szcze-  
gólności, że dotychczasowe próby podjęte w tym zakresie okazały  
się bezskuteczne i nie doprowadziły do zadowalających, jednoznacz-  
nych rezultatów. Konieczne jest poszanowanie specyfiki tych organów  
i uznanie, że kwestia pozycji prawnoustrojowej kolegiów musi być  
rozpatrywana wielopłaszczyznowo.

Bez względu jednak na wyniki poczynionych rozważań i przyjętą  
koncepcję niewątpliwie ta niejednorodność co do statusu prawnego  
kolegiów świadczy o tym, że są to niezależne organy, funkcjonujące  
w ramach władzy wykonawczej, a w dalszej tego konsekwencji –  
w swoim całokształcie – stanowią struktury zdecentralizowane.

Zaznaczenia wymaga, że dla zachowania równowagi między organami  
administracji rządowej i samorządowej konieczne jest utrzymanie właś-  
nie takiego kształtu samorządowych kolegiów odwoławczych. Nad-  
mierna centralizacja, a także zbyt duży wpływ administracji rządowej  
na funkcjonowanie kolegiów – nie tylko w płaszczyźnie orzeczniczej,  
lecz także kadrowej – może przekładać się na zachwianie równowagi  
w tym zakresie. Zaburzyłyby to dotychczasowe funkcjonowanie kole-  
giów jako struktur niezależnych, tak od organów samorządu terytorial-  
nego, jak i organów administracji rządowej. Istota kolegiów i cel, który  
legł u podstaw ich utworzenia, zostałyby wówczas utracone.

## **Bibliografia:**

- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2001  
Borkowski J., *Samorządowe Kolegium Odwoławcze [w:] Rozprawy pisemne.  
Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej profesora Antoniego  
Agopszowicza*, red. R. Mikosz, Katowice 2000

- Dolnicki B., *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w systemie samorządu terytorialnego*, „Casus” 2004/33
- Kijowski D., *W kwestii nadzoru nad samorządowymi kolegiami odwoławczymi*, „Casus” 2004/33
- Kmieciak Z., *Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych z komentarzem oraz akty wykonawcze*, Warszawa 1995
- Korzeniowska A., *Pozycja prawna samorządowego kolegium odwoławczego* [w:] *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Kraków 2002
- Martysz Cz., *Rola orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych w kształtowaniu nowych pojęć, konstrukcji i instytucji prawnych* [w:] *Orzecznictwo w systemie prawa. II Konferencja naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wolters Kluwer Polska*, Gdańsk, 17–18.09.2007 r., red. T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski, Warszawa 2008
- Martysz Cz., Matan A., Łaszczycza G., *Samorządowe kolegium odwoławcze jako niezależny organ kontroli instancyjnej*, „Casus” 2006/40
- Ostapski A., *Nadzór nad działalnością administracyjną samorządowych kolegiów odwoławczych. Analiza krytyczna*, „Casus” 2009/52
- Pijewski M., *Pozycja ustrojowa samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Casus” 2012/63
- Sarnecki P., *Samorządowe Kolegia Odwoławcze w świetle Konstytucji RP* [w:] *Samorządowe kolegia odwoławcze – przeszłość i przyszłość*, red. K. Sieniawska, Kraków 2011
- Stec M., *Specyfika ustrojowa organów nadzoru i kontroli instancyjnej nad samorządem terytorialnym (regionalne izby obrachunkowe i samorządowe kolegia odwoławcze)* [w:] *Państwo i Prawo karne. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Zolla*, t. 1, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012
- Tarno J.P., *Pozycja organu administracyjnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym – na przykładzie samorządowego kolegium odwoławczego*, „Casus” 2004/33
- Tarno J.P., *Samorządowe Kolegia Odwoławcze*, ST 1995/4
- Zimmermann J., *Aksjologiczna ranga samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Casus” 2015/75
- Zimmermann J., *Jurysdykcyjna ranga samorządowych kolegiów odwoławczych*, RPEiS 2015/3
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008