

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 5/2023

O POTRZEBIE ZMIAN W FUNKCJONOWANIU SAMORZĄDOWYCH KOLEGIÓW ODWOŁAWCZYCH

dr hab. prof. UP Grzegorz Krawiec

I. Wstęp

Każdy samorządowiec wie, czym są samorządowe kolegia odwoławcze (SKO)[1]. Odgrywają one istotną rolę w życiu każdego samorządu i są istotne z punktu widzenia zwykłego obywatela. To właśnie ten obywatel (a także inne podmioty, wobec których organ samorządu wydał decyzję administracyjną), może wnieść do SKO odwołanie od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez organ samorządowy. Kolegia rozpatrują także inne sprawy (np. stwierdzenie nieważności). Mam wrażenie, że w ostatnim czasie samorządowe kolegia odwoławcze zostały jakby zapomniane przez „zwykłych ludzi” - celebrytują jubileusze (np. 30 rocznicę ich powołania), jednak czynią to często w wąskim gronie. W niniejszym tekście chciałbym wykazać, że potrzebne są zmiany, które umożliwią SKO właściwe pełnienie swoich funkcji. Kolegia domagają się w ostatnim czasie podwyżki wynagrodzeń członków etatowych – jest to postulat słuszny i odnoszący się do całej „budżetówki”. Jednak jak się wydaje, podwyżka mogłaby iść w parze z przeprowadzeniem pewnych zmian ustrojowych i zmian w funkcjonowaniu kolegiów. Przede wszystkim postuluję, by zmiany dotyczyły sposobu powoływania członków SKO i by środowisko samorządowe miało wpływ na ten wybór. Potrzebne są także inne zmiany. O tym jest niniejsze opracowanie. Ale na początek kilka uwag ogólnych.

II.

Samorządowe kolegia odwoławcze (SKO) są organami wyższego stopnia w rozumieniu przepisów KPA oraz Ordynacji podatkowej w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

[1] Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 570).

- Zgodnie z art. 17 pkt 1 KPA organami wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego są co do zasady samorządowe kolegia odwoławcze. Przepisy szczególne mogą przewidywać inny organ wyższego stopnia. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że „odesłanie do ustaw szczególnych zawarte w art. 17 pkt 1 KPA należy w pierwszej kolejności rozumieć jako odesłanie do przepisów (ustaw) prawa administracyjnego materialnego, a nie do ustaw o charakterze ustrojowym, jaką jest ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (...), której przepisy art. 3 ust. 1 pkt 5 i 7 nie mogą stanowić regulacji konkurencyjnej w stosunku do zasad wyrażonych w art. 17 KPA. Przepisy art. 3 ust. 1 pkt 5 i 7 ustawy mogą co najwyżej w niektórych sytuacjach stanowić uzupełnienie reguł zawartych w art. 17 KPA, nie mogą jednak ich uchylać ani zmieniać”[2].
- Z kolei art. 13 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej stanowi, że samorządowe kolegium odwoławcze jest organem podatkowym, stosownie do swojej właściwości, jako organ odwoławczy od decyzji wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty albo marszałka województwa.

Podkreślenia wymaga, że samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia wobec organów jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu podatkowym. Nie są jednak organami nadrzędnymi. Nie stoją też wyżej w hierarchii nad tymi organami.

III.

Prawnicy mają na ogół świadomość ich istnienia; jeżeli radca prawny prowadzi sprawę administracyjną swojego klienta, to może składać odwołanie do SKO. Jednak wielu zwykłych obywateli nie wie, że istnieją samorządowe kolegia odwoławcze. Wielu osobom kolegia kojarzą się z nieistniejącymi już od 2001 r. kolegiami do spraw wykroczeń. SKO odgrywają jednak istotną rolę w systemie administracji publicznej, a także są ważne dla jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli oraz dla obywateli.

W literaturze podkreśla się, że „koncepcja, na podstawie której aktualnie funkcjonują kolegia, wykazuje cechy charakterystyczne dla organów, których celem działania jest obiektywne i rzetelne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej. Stanowią one bowiem przykład dużej efektywności działania tej sfery administracji, która nie jest związana z aspektem politycznym czy finansowym, podejmowanych w pierwszej instancji rozstrzygnięć. Koncepcja funkcjonowania kolegiów może stanowić wzorzec – w miarę możliwości – dla całego systemu organów administracji publicznej”[3]. Jak się wydaje, opinia tak jest przesadzona. Kolegia wymagają zmian, co jest szczególnie widoczne w związku z doniosłą rolą jaką odgrywają w systemie samorządu terytorialnego.

Dotychczas przez lata toczyła się w literaturze przedmiotu dyskusja w zakresie potencjalnych zmian, jakie miałyby objąć kolegia. Swego czasu proponowano, by przekształcić je w sądy administracyjne pierwszej instancji, inni uważali, że należy je przekształcić w wyspecjalizowane trybunały administracyjne. Pojawiały się także głosy, by umocować kolegia konstytucyjnie; rzecz jasna, ten ostatni postulat należy ocenić negatywnie. Składano propozycje, by strukturę kolegiów (obecnie istnieje 49 kolegiów, czyli tyle ile było województw przed reformą z 1999 r.) dostosować do nowego podziału administracyjnego – kolegia, które nie mają siedziby w stolicy obecnego województwa, stać by się miały wydziałami zamiejscowymi kolegium mającego siedzibę w stolicy obecnego województwa. Jak się wydaje i ten pomysł nie jest dobry. Oznaczałoby to kolejną degradację miast, które straciły status województwa w 1999 r.

[2] Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 listopada 2012 r., II OW 113/02.

[3] J. Przedańska, R. Suwaj, *Samorządowe kolegia odwoławcze – ostatni bastion niezależności w administracji publicznej?*, Samorząd Terytorialny nr 11/2020, s. 11.

IV.

W ostatnich latach dokonywane były również zmiany Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące postępowań odwoławczych; zmiany te dotyczy więc również kolegiów. Jak podkreśla się w literaturze, „zmiany dotyczące wydawania decyzji kasacyjnych – zarówno dokonane w roku 2011, jak i w roku 2017 – zakładają odejście od modelu kasacyjnego postępowania odwoławczego na rzecz modelu reformatoryjnego”[4]; chodzi tu o zmiany art. 138 § 2 KPA. „Ogólna tendencja (...) prowadząca do zmiany charakteru orzeczniczego organu odwoławczego z modelu organu kasacyjnego w kierunku modelu orzekania merytorycznego. Jest to tendencja zauważalna, która wyraźnie wskazuje, że w przypadku decyzji wadliwych organy odwoławcze coraz częściej wydają decyzje reformatoryjne. Powyższej tendencji towarzyszy też coraz mniejszy udział procentowy decyzji kasacyjnych w całości decyzji wydawanych przez kolegia jako organy odwoławcze. W kontekście tym wpływ nowelizacji z 2011 r. jest istotnie zauważalny i sprawia wrażenie trwałego oddziaływania na organy odwoławcze”[5].

V.

Niektórzy proponowali również likwidację kolegiów. W czasie „pierwszych” rządów PiS w latach 2005-2007 pojawił się projekt ustawy likwidujący samorządowe kolegia odwoławcze i przekazujący ich zadania i kompetencje wojewodom, czyli organom administracji rządowej. Pomysł taki uznać jednak należało za niewłaściwy. Opór budziło szczególnie przekazanie wojewodom zadań i kompetencji kolegiów. Przekazanie ich organowi administracji rządowej oznaczałoby bowiem naruszenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądowym, samodzielność gminy uznawana jest za podstawową, immanentną cechę samorządu gminnego i dotyczy zarówno prawnopublicznej, jak i prawnoprywatnej sfery jego działalności. Jest też wartością chronioną polską Konstytucją, jako jeden z fundamentów ustroju terytorialnego Państwa. Samodzielność publicznoprawna gminy oznacza, że jest ona zdecentralizowanym podmiotem władzy publicznej, działającym na podstawie i w granicach wynikających z przepisów obowiązującego prawa. W tych granicach gmina podejmuje czynności prawne i faktyczne, kierując się przepisami prawa i własną wolą wyrażoną w ustawowej formie przez jej organy pochodzące z wyboru lub wolą członków wspólnoty gminnej wyrażoną w formie referendum lokalnego[6].

Likwidacja samorządowych kolegiów odwoławczych spowodowałaby zupełnie nową sytuację prawną dla organów rozpatrujących sprawę indywidualną w trybie kodeksu postępowania administracyjnego. Tym bardziej, że w literaturze pojawiają się głosy, zgodnie z którymi pod znakiem zapytania stawia się potrzebę dalszego utrzymywania dotychczasowego, dwuinstancyjnego modelu postępowania administracyjnego, a do refleksji na ten temat skłaniają również względy natury konstytucyjnej – wbrew temu, co się niemal powszechnie sądzi, przepis art. 78 Konstytucji nie przesądza o istnieniu dwu- lub wieloszczeblowego układu jurysdykcji administracyjnej, gwarantując jedynie prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji[7].

VI.

Od dawna pojawiał się – i nadal pojawia – postulat (wsparty przez doktrynę prawa) przyznania organom jednostek samorządu terytorialnego uprawnień do udziału w postępowaniach prowadzonych przez samorządowe kolegia odwoławcze – na prawach strony. Pojawiała się i nadal pojawia również propozycja przyznania tym jednostkom prawa do wnoszenia skarg do sądu administracyjnego na podstawie przepisu szczególnego.

[4] J. Przedańska, R. Suwaj, *Wprowadzenie modelu reformatoryjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych*, *Samorząd Terytorialny*, nr 6/2019, s. 9.

[5] Tamże, s. 22.

[6] Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 marca 2018 r., III SA/Gd 125/18.

[7] A. Krawczyk, *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii, Państwo i Prawo*, z. 4/2013, s. 45.

D. Kijowski zaznacza, że „byłaby to wprawdzie grupa kolejnych podmiotów, która mogłaby istotnie zwiększyć liczbę spraw rozpatrywanych przez te sądy, ale wydaje się, że wartość i dobro, które mogłyby być dzięki temu osiągnięte, przewyższają ewentualne, dodatkowe koszty takiego rozwiązania (nie można też z góry wykluczyć, iż tych dodatkowych kosztów wcale by nie było)”[8]. Za rozwiązaniami takimi przemawia wiele argumentów: „stworzenie sytuacji, w których żaden skład orzekający nie mógłby liczyć na to, że jego orzeczenie nie zostanie poddane ocenie, bo strona będzie zadowolona zarówno z przebiegu postępowania, jak i z jego rezultatu, albo z innych przyczyn nie będzie skłonna do wniesienia skargi (nie wolno tu lekceważyć aspektu psychologicznego). Wprawdzie nie w swoim interesie prawnym, ale w interesie publicznym (nie tylko lokalnym bądź regionalnym, lecz też nawet w interesie ogółu obywateli), organ danej jednostki samorządu terytorialnego, którego akt lub czynność (bądź inne zachowanie) zostały zaskarżone do kolegium, mógłby czuwać nad tym, aby SKO prowadziło sprawę rzetelnie, bez nieuzasadnionej zwłoki i w zgodzie z innymi regułami procedur administracyjnych. W przypadku zaś podjęcia (np. wadliwego) rozstrzygnięcia musiałyby się liczyć z ewentualnością poddania go ocenie sądu. Mogłoby to kapitalnie zmobilizować orzekających i kierujących kolegiumi do wysiłku, którego potrzeby poniesienia – bez takiej swoistej kontroli dokonywanej przez uczestników postępowania – mogą na razie nie odczuwać”[9].

VII.

Co do przekształcenia samorządowych kolegiów odwoławczych w sądy administracyjne, to jeszcze w roku 2015 W. Chróścielewski pisał, iż „istnienie, tak jak było w układzie dwustopniowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa, 49 samorządowych kolegiów odwoławczych o obszarach właściwości miejscowej zbliżonych do istniejących do końca 1998 r. województw, wydaje się konsekwencją nadziei na kolejną reformę sądownictwa administracyjnego. Miałaby ona być połączona z reorganizacją administracji, w wyniku której na bazie dzisiejszych kolegiów utworzono by sądy administracyjne pierwszej instancji. Powrót do koncepcji lansowanej pod koniec lat 90. ubiegłego wieku przez Instytut Spraw Publicznych, głoszącej oparcie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego na trójszczeblowym modelu sądownictwa administracyjnego – sądach okręgowych (powstałych w wyniku przekształcenia samorządowych kolegiów odwoławczych), wojewódzkich sądach administracyjnych i NSA – daje środowisku samorządowych kolegiów odwoławczych resztki nadziei na takie rozwiązanie”[10].

Jak się wydaje, pomysł przekształcenia kolegiów w sądy administracyjne nie jest dobry. Należy go ocenić negatywnie. Na pewno łączyłby się z dużymi kosztami. Ponadto pojawia się pytanie, czy wszyscy dotychczasowi członkowie kolegiów zostaliby automatycznie sędziami sądów. Nie wszyscy członkowie kolegiów mają wykształcenie prawnicze. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, etatowym członkiem kolegium może być osoba, która ukończyła studia magisterskie prawnicze lub administracyjne. Na marginesie podać można, iż przepis dotyczący wykształcenia nie tylko prawniczego, ale również administracyjnego był w ustawie o SKO od samego początku – wprowadzono go tam z uwagi na jednego ze znanych przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, który miał wykształcenie administracyjne, a nie prawnicze, a następnie przez lata był prezesem jednego z kolegiów.

Wymóg takiego wykształcenia nie dotyczy natomiast członków pozaetatowych, którzy muszą mieć „wyższe wykształcenie” – nie jest więc wymagane ani wykształcenie prawnicze, ani administracyjne. Często członkowie pozaetatowi mają inne wykształcenie, np. techniczne czy budowlane, co jest pomocne w niektórych sprawach (np. z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego czy też ochrony środowiska).

[8] D.R. Kijowski, *Samorządowe kolegia odwoławcze po 25 latach*, Samorząd Terytorialny, nr 3/2015, s. 56.

[9] Tamże.

[10] W. Chróścielewski, *Kasacyjny czy reformacyjny model administracyjnego postępowania odwoławczego?*, Państwo i Prawo, z. 1/2015, s. 9.

Z tego względu automatyczne „przekształcenie” członków kolegiów w sędziów nie wydaje się zasadne. Jest to także argument przeciwko zamianie kolegiów w sądy.

VIII.

No i kolejne pytanie: czy wszyscy członkowie samorządowych kolegiów odwoławczych to osoby w pełni kompetentne i merytoryczne? Myślę, że samorządowcy, których decyzje są oceniane przez kolegium (a w zasadzie przez ich członków), mogą sobie sami odpowiedzieć na to pytanie. Oczywiście wielu członków kolegiów (o ile nie większość) to osoby niezwykle kompetentne. Nie jest tak jednak wszędzie. Zdarzają się członkowie słabsi merytorycznie, którzy nie potrafią rozstrzygać spraw. I tutaj jest niezwykle ważna rola prezesów kolegiów: powinni oni zadbać o to, by członkami zostawały osoby naprawdę dobre z merytorycznego punktu widzenia. Obecny system nie daje gwarancji wyboru kompetentnej osoby. Ważne jest więc to, by członkowie kolegium (etatowi i pozaetatowi), orzekający w składach trzyosobowych byli naprawdę fachowymi osobami. Rzecz jasna wielu członków kolegium (a zapewne zdecydowana większość) to osoby kompetentne – specjaliści w swoim obszarze. Dotychczasowy system wyboru członków nie daje jednak gwarancji wyboru osoby kompetentnej. Przyjrzyjmy się przepisom dotyczącym wyboru członków kolegium.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych „członka kolegium powołuje Prezes Rady Ministrów, na wniosek prezesa kolegium, zgłoszony po uzyskaniu opinii zgromadzenia ogólnego kolegium, przyjętej w głosowaniu tajnym, większością głosów, w obecności co najmniej połowy jego składu”. Ustęp 3 tego artykułu stanowi, że „kandydatów na członków kolegium przedstawia jego prezes”.

Zgodnie z art. 8 ww. ustawy kandydatów na członków kolegium wyłania się w drodze konkursu. Konkurs ogłasza prezes kolegium, który przewodniczy pracom komisji konkursowej. W skład komisji konkursowej, oprócz prezesa kolegium, wchodzi dwóch członków wybranych przez zgromadzenie ogólne kolegium. W miarę potrzeby, konkurs przeprowadza się również w związku z koniecznością uzupełnienia składu kolegium. Nowi pozaetatowi członkowie są wybierani na okres do końca kadencji ustalonej zgodnie z art. 7 ust. 7 ustawy.

Żaś na podstawie art. 8 ust. 5 ustawy o SKO wydano rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 18 maja 1999 r. w sprawie trybu przeprowadzania konkursu na członków samorządowego kolegium odwoławczego (Dz.U. Nr 47, poz. 462).

Tak naprawdę wybór członka (etatowego i pozaetatowego) zależy od prezesa kolegium lub od „grupy trzymającej władzę” w danym kolegium. Doniosłość roli, jaką pełnią kolegia oraz ich niezależność przemawiają za tym, by taki system wyboru nieco zmodyfikować.

Proponuję, by tak jak dotychczas członków kolegium powoływał Prezes Rady Ministrów. Jednak kandydatów na członka kolegium przedstawiałby premierowi już nie prezes danego kolegium, lecz odrębny organ kolegialny. Organizowałby on konkurs na członka etatowego i pozaetatowego, przeprowadzał ten konkurs, wybierając najbardziej kompetentnego kandydata i przedstawiał go Prezesowi Rady Ministrów. Organ taki byłby więc „samorządową KRS” (KRS=Krajowa Rada Sądownicza). Organ taki mógłby działać na obszarze danego województwa i składałby się z przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego – zarówno gmin, jak i powiatów oraz samorządowego województwa, a także samych kolegiów. Mógłby zasiadać w nim także przedstawiciel administracji rządowej – wojewody, a także np. przedstawiciele miejscowych uniwersytetów (wydziałów/instytutów prawa czy też nauk o polityce i administracji), i przedstawiciele wojewódzkich sądów administracyjnych.

Rozważenia wymaga, czy organ taki działałby *ad hoc* (miałby tylko kompetencję w zakresie wyboru członków SKO), czy też byłby stałym organem, działającym np. przy organie administracji rządowej – wojewodzie i miałby także inne zadania, np. w zakresie koordynacji polityki samorządowej w różnych obszarach. 5

Inna możliwa opcja to powołanie komisji konkursowej, a nie ww. organu. Komisja taka mogłaby się składać z członków określonych wyżej i być powoływana np. przez wojewodę. Zapewne powyższa propozycja spotka się ze sprzeciwem kolegiów; być może spodoba się w środowisku samorządowym, w którym praca kolegiów oceniana jest różnie: nie zawsze dobrze. Samorządy miałyby bowiem pewien wpływ na wybór członka kolegium (rzecz jasna nie decydujący). Kolegia są instytucją, która nie podlegała wielu zmianom; być może nieco skostniała. Przekształcenie ich w sądy administracyjne nie jest dobrym pomysłem. Warto może je przekształcić w bardziej wyspecjalizowane trybunały. Jednak obecnie konieczna jest zmiana trybu wyboru członków.

IX.

Wspomnieć należy również jeszcze o jednej kwestii: zmiany członkostwa – z pozaetatowego na etatowy: „ponieważ cała procedura wyboru kandydata w drodze konkursu i jego weryfikacji służy przede wszystkim powołaniu członka kolegium, dopuszczalne jest przejście z członkostwa pozaetatowego (odwołanie) na członkostwo etatowe (powołanie), bez konieczności przeprowadzania odrębnego w tym celu konkursu, jeżeli tylko dana osoba spełnia ustawowe warunki bycia członkiem etatowym”[11]. Możliwy jest też proces odwrotny – proces przejścia z członkostwa etatowego na pozaetatowy[12]. W takich przypadkach „w praktyce trzeba będzie poddać ponownej weryfikacji dokumenty związane z pierwotnym uzyskaniem członkostwa w kolegium. Oczywiście w pierwszej kolejności weryfikacji podlegać powinny wymagania stawiane kandydatom (w szczególności w zakresie wykształcenia wymaganego od etatowych członków kolegium). Ich spełnienie może prowadzić do kolejnego etapu weryfikacji – treści opinii wydanej przez zgromadzenie ogólne kolegium”[13]. Jednak proces „przejścia” członka pozaetatowego na członka etatowego budzić może pewne wątpliwości. Piszący te słowa zna przypadki, w których powoływano członków pozaetatowych, niemających do tej pory praktyki w administracji (chodzi o osoby, które wykonywały zawody prawnicze- np. radcy prawnego) i po kilku miesiącach stawali się oni członkami etatowymi, dystansując innych członków pozaetatowych w tym kolegium, którzy mieli większe, długoletnie doświadczenie w sprawach administracyjnych. Oczywiście twierdzić można, że ktoś jest na tyle doskonały, że kilka miesięcy orzekania na stanowisku członka etatowego powoduje, że zdystansować można osobę z wieloletnim doświadczeniem, jednak w rzeczywistości kwestie takiego przejścia powinny być bardziej transparentne i powinny o tym decydować kwestie merytoryczne.

Zdarzało się również, iż pewne osoby zostały powołane na stanowisko członka pozaetatowego, tylko po to, by nabyć krótkie doświadczenie w orzekaniu w sprawach administracyjnych, a następnie ubiegać się o stanowisko sędziego sądu administracyjnego. Osoba taka, nie mająca wcześniej doświadczenia administracyjnego (a jedynie kilkumiesięczny epizod członka pozaetatowego) została sędzią wojewódzkiego sądu administracyjnego, a obecnie jest sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Trudno oceniać praktyki opisane w tym punkcie. Członkowie pozaetatowi, którzy czekają przez wiele lat na członkostwo pozaetatowe i mają doświadczenie w orzekaniu, nie powinni być jedną czynnością przekreślani; niewątpliwie kierować się należy (i jest to uwaga skierowana przede wszystkim do prezesów kolegiów) zasadą jawności („transparentności”) oraz zasadą *fair play*.

[11] M. Kotulski, *Samorządowe kolegia odwoławcze (wybrane uwagi na tle ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych)*, Samorząd Terytorialny, nr 6/2001, s. 41.

[12] Tamże.

[13] P. Kapusta, *Jeszcze raz o statusie pracowniczym członka samorządowego kolegium odwoławczego*, Samorząd Terytorialny nr 4/2021, s. 61.

X.

Stosunkowo niedawno jedna z posłanek wystosowała interpelację nr 24766 do ministra spraw wewnętrznych i administracji w sprawie samorządowych kolegiów odwoławczych[14]. Warto przytoczyć jej treść oraz odnieść się do wybranych jej fragmentów.

W interpretacji tej doceniono znaczenie kolegiów w postępowaniu administracyjnym oraz podatkowym, zaznaczając jednak, że szczegółowa analiza ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych pokazuje, iż „wiele z istotnych aspektów funkcjonowania tych instytucji mogłoby wymagać doprecyzowania, zmiany bądź rozważenia zasadnego zwiększenia nad nimi kontroli”. Zauważono więc również to, o czym była mowa powyżej: kolegia funkcjonują, ale przepisy ich dotyczące wymagają zmiany. Jak się wydaje, w literaturze przedmiotu dominuje zbyt optywizm w zakresie działania tych organów; nie dostrzega się istniejących problemów oraz ich skostnienia. Zmiany dotyczyć mogą wielu aspektów działania kolegiów, w tym zwiększenia udziału jednostek samorządu terytorialnego w funkcjonowaniu tychże kolegiów; zmiany odnosić się muszą jednak także do kontroli nad kolegiami. W interpelacji zwrócono uwagę na tę kwestię. I jak się wydaje, być może tutaj tkwi istota problemu: prezesi funkcjonują w układzie, który na wiele im pozwala, natomiast kontrola nie wychwytuje nieprawidłowości.

W interpelacji podkreślono, iż: „jako pierwsze zagadnienie wskazać należy kwestię podstaw do odwołania prezesa kolegium. Zgodnie z ustawą są to: złożenie rezygnacji ze stanowiska, skazanie prawomocnym wyrokiem orzeczonym za przestępstwo popełnione z winy umyślnej albo utrata obywatelstwa lub praw publicznych. Dodatkowo prezes Rady Ministrów może odwołać prezesa kolegium w przypadku stwierdzenia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej powtarzającego się naruszania prawa podczas wykonywania obowiązków lub uchylania się od ich wykonywania. W taki sposób wymienione i wskazane przesłanki czynią, w praktyce, niemożliwe odwołanie osoby sprawującej funkcję prezesa kolegium z tego stanowiska. Wydaje się, że winny one ulec stosownemu rozszerzeniu”.

Ze stanowiskiem takim należy się zgodzić. Ostatnia przesłanka odwołania prezesa kolegium ma charakter fakultatywny: Prezes Rady Ministrów może – zgodnie z art.6 ust. 1a ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych – odwołać prezesa kolegium w przypadku stwierdzenia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej powtarzającego się naruszania prawa podczas wykonywania obowiązków lub uchylania się od ich wykonywania. W literaturze wskazuje się na pewne wątpliwości związane z tym przepisem: „Przepis w tym brzmieniu może budzić wątpliwości interpretacyjne dotyczące sposobu oceny przesłanek odwołania prezesa kolegium opartych na zwrotach niedookreślonych i nieostrych (...). Niewątpliwie, oceniając ich wystąpienie w określonym stanie faktycznym i prawnym, należy mieć na względzie zakres kompetencji prezesa kolegium (...). Niemniej nie można nie zauważyć, iż zakres obu tych przesłanek stanowiących powody skutkujące możliwością odwołania prezesa kolegium zająłby się, a każde uchylenie się od wykonywania obowiązków może stanowić jednocześnie naruszanie prawa przez niewykonywanie zadań (...). Niewłaściwe wykonywanie obowiązków przez prezesa kolegium należy zatem odnosić do konkretnych indywidualnych przypadków, w których wypełnianie obowiązków prezesa następuje w sposób wadliwy, czyli nieodpowiadający ogólnie przyjętym zasadom i standardom”[1]. Wprowadzając jednak nowe przesłanki odwołania prezesa uważać należy na to, by nie były one „płynne”; by nie pozwalały dowolnie odwoływać prezesa. Tak może być na przykład w sytuacji, gdyby przesłanką odwołania prezesa kolegium było działanie niezgodne z zasadami rzetelności i gospodarności. Owszem, działanie takie nie jest prawidłowe, jednak często w danej sytuacji faktycznej trudno ustalić, co jest lub nie jest działaniem rzetelnym/gospodarnym i łatwo tutaj o arbitralną, niesprawiedliwą decyzję.

[14] <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=24766>.

[15] M. Frąckiewicz, w: M. Frąckiewicz, M. Terlikowska, *Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych. Komentarz*, Warszawa 2019, komentarz do art. 6, Legalis, C.H. Beck.

Może natomiast warto wprowadzić do ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych konieczność spełnienia przez kandydata na prezesa (i samego prezesa) pewnych warunków merytorycznych, np. wykazywania się pewnym kwalifikowanym wykształceniem, ukończeniem szkoleń w określonym zakresie itd. W obecnym stanie prawnym prezes samorządowego kolegium odwoławczego nie musi spełniać jakichś dodatkowych warunków. Wystarczy, że spełnia wymogi takie, jakie są przewidziane dla członków etatowych. Kierowanie jednostką organizacyjną wymaga zaś szczególnych predyspozycji, w tym wiedzy i umiejętności. Warunki, jakie musi spełniać „szeregowy” członek etatowy mają z założenia gwarantować wysoką jakość orzecznictwa danego członka. Innymi słowy: mają na celu zagwarantowanie wysokiego poziomu merytorycznego wydawanych decyzji. Jednak warunki jakie musi spełniać taki członek etatowy nie odnoszą się do zarządzania kolegium.

O ogromnej władzy prezesa kolegium oraz o jego samodzielności świadczy również inny fakt, wskazany w przytoczonej interpelacji: „na uwagę zasługuje również kwestia postępowań dyscyplinarnych wobec członków kolegium, a szczególnie to, iż zgodnie z art. 16d ust. 1 ustawy wszcząć je można jedynie na wniosek prezesa kolegium. Dodatkowo w przepisach nie przewidziano procedury dyscyplinarnej wobec samego prezesa kolegium (...). Analiza ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych pozwala nawet na wniosek, iż prezes kolegium może sprawować funkcję wręcz dożywotnio, nie istnieją bowiem żadne ograniczenia co do kadencyjności”. Warto więc i w tym zakresie wprowadzić pewne zmiany: procedura dyscyplinarna wobec prezesa powodowałaby, iż wykonując swoje zadania, miałby świadomość, że działanie to nie może być dowolne i może być poddane ocenie w ewentualnym postępowaniu dyscyplinarnym. Również i zawarte w ww. interpelacji uwagi dotyczące dożywotniego sprawowania przez prezesa kolegium swojej funkcji, uznać należy za zasadne. Zgodnie z obowiązującymi przepisami „kadencja prezesa kolegium trwa 6 lat licząc od dnia powołania” (art. 5 ust. 3 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych). Jest to okres długi, w którym można wiele dokonać. Ograniczenie kadencji dla jednej osoby np. do dwóch oznaczałoby, iż dana osoba mogłaby pełnić w swoim życiu funkcję prezesa kolegium przez 12 lat. Jest to długi okres, w którym wielokrotnie dochodzi do zmian w składzie osobowym kolegium. Jak się wydaje, ograniczenie kadencji do dwóch uniemożliwiłoby także budowanie silnej, własnej pozycji prezesa, która nie zawsze musi być dobra dla całego kolegium.

W interpelacji zwrócono także uwagę na kwestie związane z członkostwem w kolegium: „członkiem kolegium odwoławczego pozostać można dożywotnio, gdyż żadne ograniczenie wiekowe nie jest przewidziane ustawowo. Na kolejną uwagę pod kątem transparentności zasługuje również fakt braku ograniczeń w ustawie co do łączenia wykonywania zawodu adwokata lub radcy prawnego z etatowym członkostwem w kolegium”.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ww. ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych członkostwa w kolegium nie można łączyć z:

- 1) mandatem posła lub senatora;
- 2) mandatem radnego lub członkostwem w organie wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) zatrudnieniem w urzędzie gminy, starostwie lub urzędzie marszałkowskim;
- 4) członkostwem w kolegium regionalnej izby obrachunkowej.

Ponadto, zgodnie z ustępem 2 tego artykułu, etatowego członkostwa kolegium nie można łączyć również z zatrudnieniem na stanowisku sędziego, asesora sądowego i prokuratora oraz zatrudnieniem w tym samym województwie w administracji państwowej.

Niewątpliwie członkostwo etatowe w samorządowym kolegium odwoławczym jest rodzajem pewnej służby publicznej. Warto więc rozważyć wprowadzenie dalej idących ograniczeń, między innymi opisanych w ww. interpelacji.

W odpowiedzi na tę interpelację Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji podał m.in., że „problematyka organizacji i funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych stanowi przedmiot prowadzonych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji prac analitycznych ukierunkowanych na poszukiwanie rozwiązań służących usprawnieniu funkcjonowania organów wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego. Problematyka ta mieści się w obszarze działań Rządu zadeklarowanych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), zmierzających do uproszczenia prawa oraz zwiększenie efektywności funkcjonowania instytucji publicznych. Przedstawione przez Panią Poseł w interpelacji kwestie będą cennym wkładem w prace MSWiA w tym temacie”. W odpowiedzi tej nie wskazano jednak żadnych konkretnych informacji o prowadzonych pracach w zakresie zmiany ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych. Również na stronie Rządowego Centrum Legislacji[16] nie ma żadnego projektu ustawy zmieniającej ustawę o samorządowych kolegiach odwoławczych. Takiego projektu nie ma również w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów[17].

XI. Zakończenie

Samorządowe kolegia odwoławcze stały się trwałym elementem ustrojowym samorządu terytorialnego. Choć w społecznej świadomości nie funkcjonują w sposób powszechny, to jednak odgrywają istotną rolę w procesie administrowania. Niestety jednak ich struktura i działanie ulega pewnemu skostnieniu. Jednak nic w tym dziwnego: jest to zjawisko typowe dla wielu struktur, które nie podlegają częstym zmianom i których nie dostosowuje się do zmieniającego się otoczenia. Cechą współczesnego świata, która ma wpływ na administrację publiczną oraz prawo administracyjne, jest rozwój nowych technologii. W literaturze sporo się na ten temat pisze, jak się jednak wydaje, mało miejsca poświęca się niebezpieczeństwom związanym z rozwojem nowych technologii, w tym informatycznych. Szczęólnego znaczenia nabiera w tym kontekście rozwój sztucznej inteligencji (*Artificial intelligence*, AI). W zasadzie brak jest w literaturze odniesień do kwestii technologii w działalności kolegiów.

Z doświadczenia i z rozmów z samorządowcami wiem, że wielu z nich chciałoby albo zlikwidować kolegia, albo ograniczyć ich działalność (jeden z „włodarzy” polskich miast proponował kiedyś, by kolegia utrzymywały w mocy wszystkie jego decyzje, a dopiero wojewódzki sąd administracyjny miałby merytorycznie pochylić się nad sprawą. Jednak nie tędy droga). Kolegia powinny istnieć, natomiast konieczne są pewne zmiany.

·Po pierwsze, powinny iść one w kierunku zwiększania udziału jednostek samorządu terytorialnego w działalności kolegiów (w zakresie opisanym w niniejszej pracy; chodzi np. o wpływ na wybór członków kolegium). Oczywiście jednostki samorządu terytorialnego, po ewentualnych zmianach nie mogłyby mieć wpływu na merytoryczną działalność kolegiów; kolegia w tym zakresie powinny pozostać niezależne.

·Po drugie, zmiany powinny odnieść się do samego ustroju kolegiów: należy ograniczyć „wszechwładzę” prezesa oraz wprowadzić pewne zmiany dotyczące członkostwa w kolegium.

Obecnie kolegia nie są może tak widoczne w sferze społecznej, jednak jednostki samorządu terytorialnego dobrze je znają. Przedstawiciele tych jednostek widzą potrzebę zmian. Szkoda, że nie toczą się obecnie żadne prace legislacyjne w tym zakresie. Może o kolegiach przypomną sobie organy administracji rządowej, w kontekście oczekiwanych przez środowisko podwyżek wynagrodzeń. Może wówczas opracowany zostanie projekt zmian reformujących kolegia.

[16] <https://legislacja.rcl.gov.pl/>.

[17] <https://www.gov.pl/web/premier/wplip-rm>.

Bibliografia

- Chróścielewski W., *Kasacyjny czy reformacyjny model administracyjnego postępowania odwoławczego?*, Państwo i Prawo z. 1/2015.
- Frąckiewicz M., w: Frąckiewicz M., Terlikowska M., *Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych. Komentarz*, Warszawa 2019, komentarz do art. 6, Legalis, C.H. Beck.
- Kapusta P., *Jeszcze raz o statusie pracowniczym członka samorządowego kolegium odwoławczego*, Samorząd Terytorialny nr 4/2021.
- Kijowski D.R., *Samorządowe kolegia odwoławcze po 25 latach*, Samorząd Terytorialny nr 3/2015.
- Kotulski M., *Samorządowe kolegia odwoławcze (wybrane uwagi na tle ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych)*, Samorząd Terytorialny nr 6/2001.
- Krawczyk A., *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, Państwo i Prawo z. 4/2013.
- Przedzińska J., Suwaj R., *Samorządowe kolegia odwoławcze – ostatni bastion niezależności w administracji publicznej?*, Samorząd Terytorialny nr 11/2020.
- Przedzińska J., Suwaj R., *Wprowadzenie modelu reformatoryjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych*, Samorząd Terytorialny, nr 6/2019.

O AUTORZE

Grzegorz Krawiec – ukończył studia prawnicze na WPIA UŚI w Katowicach, doktor habilitowany nauk prawnych, profesor uczelni. Stopień doktora habilitowanego nadany mu został uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach z dnia 26 września 2018 r. na podstawie pracy „Koncepcje pti a prawo administracyjne”, Warszawa 2015. Profesor Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie. Wieloletni praktyk administracyjny (m.in. jako członek pozaetatowy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie). Obecnie główny specjalista w Biurze Pełnomocnika Terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich w Katowicach. Specjalista z zakresu prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego. Autor i współautor wielu publikacji, dot. europejskiego prawa administracyjnego, wznowienia postępowania administracyjnego i innych, w tym także współautor Systemu Prawa Administracyjnego Procesowego. Prowadził wykłady z zakresu prawa administracyjnego na uniwersytetach zagranicznych (Czechy, Słowacja, Litwa).

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....
Warszawa, marzec 2023
www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa