

Andrzej Skibiński

Regionalne izby obrachunkowe i samorządowe kolegia odwoławcze – typowe organy administracji czy wyspecjalizowana administracja wojewódzka

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie 4, 151-175

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ANDRZEJ SKIBIŃSKI

Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze

Regionalne Izby Obrachunkowe i Samorządowe Kolegia Odwoławcze typowe organy administracji czy wyspecjalizowana administracja wojewódzka

Proces transformacji ustrojowej w Polsce zapoczątkowany w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, zaowocował istotnymi zmianami w ustroju administracji publicznej. Przywrócenie samorządu terytorialnego spowodowało, że aktualność zyskał klasyczny podział publiczno-prawnych form organizacji administracji publicznej na korporacje, zakłady oraz fundacje¹. Także w dotychczas niespotykanym zakresie – zadania publiczne wykonywane są w formach prawa prywatnego (spółek prawa handlowego, specyficznych przedsiębiorstw) lub powierzane są na podstawie umowy podmiotom spoza administracji. Zjawisko to określane jest jako prywatyzacja zadań publicznych².

¹ Kierunki zmian w administracji przedstawili: E. Knosala, L. Zacharko, R. Stasiowski, *Nowe zjawiska organizacyjno-prawne we współczesnej administracji polskiej. Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej prof. E. Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 315-322.

² Por. na ten temat St. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994; L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjno-prawne*, Katowice 2000, passim.

W coraz szerszym zakresie, w wykonywaniu zadań publicznych, uczestniczą także organizacje pozarządowe³.

Reaktywowanie samorządu terytorialnego spowodowało także zmiany w terenowym aparacie administracji rządowej. W państwowym aparacie nadzorującym samorząd terytorialny pojawiły się nowe organy – Regionalne Izby Obrachunkowe oraz Samorządowe Kolegia Odwoławcze. Konstrukcja tego ostatniego organu jest rozwiązaniem wysoce oryginalnym⁴.

1. Samorządowe Kolegium Odwoławcze

Geneza samorządowych kolegiów odwoławczych ma swój początek w roku 1989, kiedy to zmiany społeczno-polityczne, które nastąpiły w Polsce, znalazły swoje odzwierciedlenie w obowiązującym systemie prawnym. Podjęto wówczas prace nad aktami prawnymi o randze konstytucyjnej, zmierzające do prawnego uregulowania zmian ustrojowych oraz wprowadzenia instytucji prawnych charakterystycznych dla demokratycznego państwa prawa⁵.

W ramach realizowania transformacji ustrojowej w roku 1990 reaktywowano samorząd terytorialny, zniesiony *de facto* czterdzieści lat wcześniej⁶. Samorząd utworzony został wówczas tylko na jednym szczeblu - gminy. Tradycyjnie, bo nawiązując do okresu przedwojennych uregulowań w tej materii, zakres działania gminy podzielony został na zadania własne i zadania zlecone. Właśnie w związku z podziałem zadań na zlecone i własne powstał dylemat pogodzenia jednoszczeblowego samorządu z zasadą ogólną

³ Zob. art. 1-5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.).

⁴ *Ibidem*, E. Knosala, s. 317. Zob. również J. Borkowski, *Samorządowe Kolegia Odwoławcze, Rozprawy pisemne. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej prof. Antoniego Agopszowicza*, Katowice, s. 34-36. Zob. J. P. Tarno, *Samorządowe Kolegia Odwoławcze jako szczególne organy administracji publicznej*, ST 1997, Nr 1-2, s. 120; Z. Kmiecik, *Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych z komentarzem*, Muncypium 1995, s. 9-22.

⁵ Znalazło to ostateczne odzwierciedlenie w Konstytucji z 1992 r. oraz w Konstytucji z 1997 roku.

⁶ Zob. art. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym – mieszkańcy gminy, tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową, zatem ustawodawca odszedł od zasad kierownictwa i hierarchicznego podporządkowania, które miało miejsce w systemie rad narodowych w kierunku decentralizacji zadań i przekazania kompetencji dla samodzielnej gminy – korporacji prawa publicznego (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).

dwuinstancyjności postępowania administracyjnego wyrażoną w art. 15 kpa⁷. Zgodnie z nią każda sprawa administracyjna rozpoznana i rozstrzygnięta decyzją organu I instancji powinna podlegać w wyniku wniesienia odwołania przez legitymowany podmiot ponownemu rozpoznaniu i rozstrzygnięciu przez organ II instancji.

Zasada ta adresowana do prawodawcy zobowiązuje go do takiego wyznaczenia sytuacji prawnej podmiotów postępowania, aby zapewnić im możliwość kontroli decyzji, a zatem do wprowadzenia gwarancji dla realizacji prawa kontroli decyzji oraz wyeliminowania, albo co najmniej ograniczenia, wyjątków od konstrukcji postępowania dwuinstancyjnego⁸. Dlatego też zasada dwuinstancyjności zobowiązywała go do wprowadzenia do ustawy procesowej instytucji zwykłych środków prawnych i do niewyłączenia żadnej kategorii decyzji spod kontroli instancyjnej, jak również do określenia podmiotów właściwych do rozpoznawania zaskarżonej decyzji, czyli ukształtowania toku instancji i określenia zakresu kompetencji kontrolnych organu odwoławczego.

Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego powszechnie zaliczana jest do gwarancji zasady praworządności⁹, jest jednym z elementów zabezpieczenia konstrukcji państwa prawa. Prawnym zabezpieczeniem zasady dwuinstancyjności jest prawidłowe skonstruowanie właściwości instancyjnej organów. W kpa przyjęto, co do zasady, model pionowego usytuowania organów odwoławczych. Jednak w ustawie procesowej można przyjąć również model, w którym organy odwoławcze są usytuowane na tym samym szczeblu w aparacie administracji co organy I instancji. Dlatego też przed ustawodawcą stało zadanie rozważenia, który z tych modeli byłby właściwy dla kontroli instancyjnej decyzji podejmowanych przez organy gmin. O ile nie budziło wątpliwości, iż w stosunku do decyzji administracyjnych wydawanych przez gminę w zakresie zadań zleconych, organem odwoławczym (a więc organem II instancji) może być wskazany przez ustawę organ administracji rządowej, to rozwiązanie to budziło istotne zastrzeżenia w stosunku do decyzji administracyjnych wydawanych przez organy gmin w zakresie zadań własnych.

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

⁸ Zob. na ten temat, W. Chrościelewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006 r., s. 35-36.

⁹ Zob. B. Adamiak, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis, prawo LXVIII, Wrocław 1980, s. 128-129.

Teoretycznie istniały trzy możliwości rozwiązania tego problemu¹⁰. Po pierwsze, zgodnie z najczęściej stosowaną praktyką europejską, można by złożyć tę kwestię na ręce administracji rządowej, oczywiście przy zachowaniu niezbędnych ograniczeń. Dawałoby to mimo wszystko możliwość ingerencji administracji rządowej w ten zakres spraw gminy, który został im ustawowo przekazany ustawą do wyłącznej ich kompetencji. Doprowadzić mogłoby to jednak do pośredniego przełamania zasad samodzielności i niezależności stanowiących istotę tego, co nazywamy samorządem. Dążność do zapewnienia nowo tworzonemu samorządowi lokalnemu pełnej samodzielności sprawiła, że możliwość ta nie wchodziła w grę, choć nie pozostawiono jej zupełnie poza sferą rozważań.

Dwa pozostałe rozwiązania – system kontroli poziomej, niejako wewnętrznej w obrębie gminy albo system kontroli instancyjnej opartej na jakiejś strukturze ponadgminnej, ale samorządowej – były przedmiotem jednych z najdonioślejszych i najciekawszych sporów w toku prac legislacyjnych¹¹. Ich przedmiot doczekał się chyba najgorętszych polemik i największych opracowań ekspertów¹².

Senat w pierwszej wersji projektu ustawy o samorządzie terytorialnym przyjął model pierwszy, tzw. kontroli poziomej. Jej zwolennikom chodziło o pełne potwierdzenie samodzielności gminy. Twierdzono, że „żadna struktura ponadgminna, bez względu na jej rządowy czy samorządowy charakter, nie będzie posiadała takiego zasobu informacji na temat potrzeb lokalnego środowiska, jak organ tej właśnie gminy. Zgodność decyzji z prawem byłaby kontrolowana przez NSA”¹³. Pogląd ten został jednak szczególnie ostro skrytykowany przez przedstawicieli nauki¹⁴. Krytyka dotyczyła przede wszystkim niezgodności projektu ustawy z wieloma przepisami kpa, ustanawiającymi prawo obywatela do ponownego rozpatrzenia jego spraw przez organ niezależny w administracyjnej strukturze.

Z tych też względów zdecydowano się na model trzeci, do którego przychylił się Sejm – powołanie odrębnego organu w strukturze samorządu – kolegium odwoławczego. Instytucja ta jest pełnym *novum* w polskim sys-

¹⁰ J. Borkowski, *op. cit.*, s. 36.

¹¹ *Ibidem*, s. 25-26.

¹² Zob. A. Wiktorowska, *Zasada ogólna dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym*, ST 1995 r. nr 6, s. 81.

¹³ Zob. Z. Niewiadomski, *Istota samorządności terytorialnej*, Wspólnota z 1990, nr 6, s. 10.

¹⁴ Zob. T. Rabska, *Administracja samorządowa i rządowa. Nowy model administracji państwowej*, RPEiS z 1991 nr 2, s. 7.

temie prawnym i brak jest jakichkolwiek odpowiedników we wcześniejszych uregulowaniach dotyczących samorządu terytorialnego¹⁵. Wprowadzenie kolegiów odwoławczych jako organów odwoławczych w zakresie zadań własnych gminy było w zasadzie swoistym kompromisem i stanowiło raczej próbę rozwiązania tego problemu, aniżeli jakąś całościową, przemyślaną do końca koncepcję¹⁶.

Kolegia odwoławcze powstały dość przypadkowo wraz z pojawieniem się problemu zapewnienia dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym¹⁷. Wobec braku drugiego szczebla samorządu jedyną narzucającą się ewentualnością było ulokowanie instancji odwoławczej w urzędzie wojewody. Podporządkowanie zaś instancyjne postępowania administracyjnego w sprawach własnych gminy wojewodzie oznaczałoby, że mając uprawnienia reformacyjne wojewoda miałby wpływ na sposób wykonywania zadań administracyjnych gmin. Nie było zgody ani ekspertów, ani komisji parlamentarnych na to, aby dwuinstancyjność była pozorowana, tzn. by zamykała się w samej gminie. Dla uniknięcia takich sytuacji wypracowano koncepcję kolegiów odwoławczych i zostały one ulokowane przy sejmikach¹⁸. Rola kolegiów w toku instancji była inna niż w okresie hierarchicznego systemu podporządkowania administracyjnego w latach 1950-1990. Kolegium tym się charakteryzowało, że nie reprezentowało żadnej woli politycznej. Nie było organem czy komórką jakiegokolwiek ciała publicznoprawnego, które by w danych dziedzinach podległych orzecznictwu realizowało własną politykę¹⁹.

Pozycję prawną tak ważnego organu regulowały tylko trzy artykuły ustawy o samorządzie terytorialnym²⁰. Art. 39 ust. 4 wskazywał na kolegia odwoławcze przy sejmiku samorządowym jako organ odwoławczy od decyzji administracyjnych wydawanych przez wójta lub burmistrza w sprawach należących do zadań własnych gminy. Pozostała część regulacji znalazła się w rozdziale 8 ustawy, dotyczącym sejmiku samorządowego, co wynikało

¹⁵ Zob. J. Borkowski, *op. cit.*, s. 24-25.

¹⁶ Zob. J. Stępień, *Samorząd a państwo*, ST 1991 r. Nr 1-2, s. 91-92.

¹⁷ Zob. również Cz. Martysz, A. Matan, *Słowo wstępne. Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2005, s. 12.

¹⁸ Zob. M. Kulesza, *Kolegia – administracyjne*. Wspólnota z 13.07.1991 r. Nr 28, s. 6 i nast.

¹⁹ Zob. M. Kulesza, *Budowanie samorządu – kolegia administracyjne*, Municipium S.A. Warszawa 2008, s. 56.

²⁰ Zob. Cz. Martysz, A. Matan, *op. cit.*, s. 12.

z usytuowania kolegiów odwoławczych przy sejmikach samorządowych²¹. Nie sposób nie dostrzec, że powołanie przy sejmikach samorządowych kolegiów odwoławczych do rozpatrywania odwołań od decyzji wydanych w I instancji przez organy gmin wykonujące zadania własne samorządu, swoje uzasadnienie ustrojowe wzięło z faktu przyjęcia przez ustawodawcę – w okresie przedwojennym i w systemie organizacyjnym rad narodowych, a także w momencie reaktywowania samorządu – zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego²².

Stosownie do art. 1 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych²³ są one obecnie organami wyższego stopnia w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego²⁴ i ustawy Ordynacja podatkowa²⁵ w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Zatem podstawowe zadanie kolegiów to kontrola instancyjna orzeczeń w sprawach indywidualnych należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego stanowiąca realizację konstytucyjnej zasady wyrażonej w art. 78 Konstytucji RP. Kolegia poprzez swoją kompetencję do rozpatrywania odwołań od decyzji i orzeczeń wydawanych przez organy samorządu terytorialnego w sprawach indywidualnych nie stają się „super organem” mającym wyłączność na rozpatrywanie odwołań w tym zakresie, ich właściwość w tym względzie może być ograniczona przez przepisy szczególne, które mogą wskazywać jako organ odwoławczy inny organ administracji np. wojewodę, czy właściwego ministra. Kolegia mogą również na zasadach określonych w odrębnych ustawach orzekać w innych sprawach. Takim przykładem może być rozpatrywanie przez kolegia kwestii wysokości opłaty za użytkowanie wieczyste²⁶

²¹ Zob. Cz. Martysz, *Kolegia odwoławcze przy sejmikach samorządowych*, ST z 1991 r., Nr 11-12, s. 31.

²² Zasada ta była wyrażona i w przedwojennej ustawie o postępowaniu administracyjnym i ustawie z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego i następnie recypowana została do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Na ten temat zob. J.P. Tarno [w:] W. Chrościelewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 36, s. 183.

²³ Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. Nr 79, poz. 856 z późn. zm.).

²⁴ Zob. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

²⁵ Zob. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.).

²⁶ Zob. art. 79 ustawy o gospodarce nieruchomościami, kwestia ustalenia wysokości opłaty za użytkowanie wieczyste stanowi jeden z przejawów działalności orzecz-

nieruchomości i orzekanie przez ten organ na podstawie przepisów o gospodarce nieruchomościami. Ustawodawca dokonuje również wyraźnego wskazania, iż w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego kolegia są organami właściwymi do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, żądań wznowienia postępowania oraz stwierdzania nieważności decyzji. W związku z tym kolegia dysponują całą gamą instrumentów prawno-orzeczniczych dla instancyjnej kontroli orzeczeń i decyzji organów jednostek samorządu terytorialnego w myśl zasady wyrażonej w art. 78 Konstytucji RP²⁷.

Należy jednak pamiętać o zasadzie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wyrażonej w art. 165 Konstytucji RP, dla ochrony której Konstytucja RP ustanawia ochronę sądową. Jest to bardzo istotny aspekt, samodzielność nie podlega bowiem ochronie administracyjnej, ani nie jest gwarantowana przez administrację rządową czy szerzej państwową ale przez władzę sądowniczą. Dodatkowo samorząd terytorialny wyposażony jest w osobowość prawną i na przeciwstawie tym cechom samorządu ustawodawca stworzyć musiał organ kontroli instancyjnej, który nie naruszałby ani zasady decentralizacji władzy, ani zasady samodzielności samorządu terytorialnego, ani jego niezależności jako osoby prawnej. Właśnie owym „panaceum” okazały się samorządowe kolegia odwoławcze, jako organy państwowe, a równocześnie nie powiązane więzami podległości hierarchicznej z organami administracji rządowej tak centralnej jak i terenowej, choć status kolegiów jako organów państwowych był swego czasu kwestionowany przez administrację rządową. Ostatecznie o statusie SKO przesądził w swoim wyroku Trybunał Konstytucyjny²⁸. Pozycję kolegium jako organu niezależnego od administracji rządowej oraz jako organu niezależnego finansowo od struktur samorządowych podkreśla również fakt, iż kolegia odwoławcze są państwowymi jednostkami budżetowymi²⁹, finansowa-

niezej kolegiów na gruncie przepisów szczególnych gdzie po przeprowadzonej rozprawie kolegium wydaje orzeczenie od którego nie przysługuje środek zaskarżenia w administracyjnym toku instancji, a jedynie odwołanie do sądu powszechnego.

²⁷ Zob. art. 2 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych. Zob. również J. P. Tarno, *Dwuinstancyjność w systemie organów samorządu terytorialnego. Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2005, s. 24-25.

²⁸ Patrz, Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 sygn. K 3/99 (MP z 1999 Nr 16, poz. 227) w którym stwierdzono niezgodność z art. 153 Konstytucji zaliczenia pracowników samorządowych kolegiów odwoławczych i regionalnych izb obrachunkowych do korpusu służby cywilnej w rozumieniu ustawy o służbie cywilnej wskazując równocześnie, iż stanowią oni administrację państwową a nie rządową administrację terenową.

²⁹ Zob. art. 3 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

nymi bezpośrednio z budżetu państwa. Natomiast niezależność od administracji rządowej w terenie i administracji centralnej ma swój wyraz w tym, iż nadzór wykonywany jest jedynie wobec działalności administracyjnej kolegiów³⁰, a nie wobec działalności orzeczniczej, a ponadto jest on realizowany przez Prezesa Rady Ministrów, a zasady jego wykonywania konsultowane są z Krajową Reprezentacją Samorządowych Kolegiów Odwoławczych³¹. Zatem kolegia są organami wpisującymi się w pełni w zasadę decentralizacji oraz poprzez swoje usytuowanie w państwowej strukturze administracyjnej i finansowej nie są organami zależnymi merytorycznie czy finansowo zarówno od administracji rządowej jak i administracji samorządu terytorialnego. Wydaje się, że słuszną zasadą jest to, iż podmiot samodzielny, niezależny, działający dla dobra swych mieszkańców i we własnym interesie i na własną odpowiedzialność kontroluje w administracyjnym toku instancji inny niezależny organizacyjnie i finansowo podmiot.

To jednak wydaje się niewystarczające, bowiem skoro od organów gmin, zarówno stanowiących jak i wykonawczych – poza pracownikami samorządowymi zatrudnionymi na podstawie umów o pracę i niekiedy powołania, nie wymaga się posiadania cenzusu wykształcenia, a organy te mają rozstrzygać w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, to aby należycie dokonać kontroli instancyjnej, organ kontroli instancyjnej posiadać musi należycie przygotowaną kadrę potrafiącą połączyć kilka sprzecznych tendencji. Jedną z nich jest konieczność łączenia często sprzecznych interesów organów jednostek samorządu terytorialnego i ich mieszkańców. Problem drugi dotyczy samej kontroli instancyjnej, (a zatem nie nadzoru), która musi opierać się nie tylko na zbadaniu zgodności z prawem ale również analizie stanu faktycznego, w tym prawidłowości działania organu gminy, powiatu czy też województwa; (w toku prowadzonego postępowania badaniu przez kolegium poddane jest przestrzeganie przez ten organ zasad postępowania administracyjnego czy podatkowego). Celem dokonania kontroli wydanej decyzji czy orzeczenia pod względem jej zgodności z prawem jest również zbadanie zasadności przesłanek jakimi kierował się organ jednostki określonego szczebla samorządu terytorialnego przy jej wydaniu. To wszystko

³⁰ Regulacja nadzoru administracyjnego wobec kolegium uregulowana została podobnie jak nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami ograniczone wyłącznie do działalności administracyjnej nie zaś orzeczniczej sądów powszechnych co nie narusza w ocenie Trybunału Konstytucyjnego zasady konstytucyjnej trójpodziału władzy – wyrok TK, sygn. K 45/07, Rzeczpospolita, seria C z 16 stycznia 2009 r., s. 13.

³¹ Zob. art. 3a ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

powodowało konieczność zapewnienia kolegiom odwoławczym grona fachowców i postawienia tym osobom wysokich wymogów profesjonalizmu i etyki³². Aby wybrać najlepszych kandydatów ustawodawca postanowił, iż osoby te będą wybierane w drodze konkursu³³. Dodatkowo zabezpieczył on niezależność organizacyjną kolegium kreując dwa jego organy kolegialne – zgromadzenie ogólne kolegium oraz prezesa kolegium, kierującego jego pracami i reprezentującego kolegium w relacjach zewnętrznych³⁴.

Dodatkowe ograniczenia wobec członków kolegium ustawodawca wprowadza poprzez szereg zakazów związanych z niemożliwością łączenia określonych stanowisk tj. posła i senatora, radnego, członka organu wykonawczego jednostek samorządu terytorialnego, zatrudnieniem w urzędach gmin, starostwach powiatowych, urzędach marszałkowskich, członkostwem w kolegium regionalnej izby obrachunkowej, zatrudnieniem na stanowisku sędziego lub prokuratora oraz zatrudnieniem w tym samym województwie w administracji państwowej z funkcją członka etatowego kolegium³⁵. Owo określenie administracja państwowa nie jest jednak jednoznaczne, skoro ustawodawca nie zawarł w samej ustawie o samorządowych kolegiach odwoławczych jednoznacznej definicji tego pojęcia. Takie niedookreślenie powoduje bowiem wątpliwości czy ustawodawca miał na myśli administrację li tylko państwową, której podmioty organizacyjne określone są w ustawie o pracownikach urzędów państwowych, czy także służbę cywilną i jej struktury umiejscowione również terenowo np. izby skarbowe?

Niemniej jednak, mimo tych wątpliwości uznać należy, iż ustawodawca działał dwutorowo, z jednej strony zabezpieczył samorząd przed kontrolą instancyjną orzeczeń i decyzji w sprawach indywidualnych przez organy administracji rządowej oraz ustalił wiele progów i ograniczeń dla pracowników samych kolegiów, celem zachowania ich należytej bezstronności i obiektywizmu oraz uzyskania kadry najlepiej przygotowanej merytorycznie, a z drugiej strony zadbał o zabezpieczenie samych kolegiów i ich członków etatowych przed ingerencją zarówno ze strony administracji państwowej, rządowej jak i samorządu terytorialnego. Dodatkowo poprzez wyłączenie możliwości zatrudniania się członków kolegium w innych instytucjach samorządowych czy też państwowych, ustawodawca uzyskał dwa pozytywne rezultaty. Z jednej strony ich rzeczywistą a nie deklaratywną niezależność od nacisków zewnętrznych oraz

³² Zob. art. 7 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

³³ Zob. art. 8 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

³⁴ Zob. art. 4 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

³⁵ Zob. art. 9 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

możliwość pozyskania ich wiedzy, czasu oraz zaangażowania w wykonywaną kontrolę instancyjną. Pamiętać bowiem należy, iż po przeciwnej stronie organu administracyjnego często nie stoi profesjonalista, ale człowiek, chroniący swój interes a na straży jego uprawnień ma stać kontrola instancyjna. Co więcej stosunek prawno-administracyjny z natury rzeczy cechuje się podległością stron i ich rzeczywistą nierównością, a także coraz częściej sprzecznymi interesami faktycznymi czy prawnymi wspólnot samorządowych i ich członków. Dlatego tak ważne jest to, że ustawodawca na gruncie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych wyraźnie określa, że przy orzekaniu członkowie kolegium związani są jedynie przepisami prawa powszechnie obowiązującego, a w ramach wykonywanych przez nich czynności podlegają oni ochronie przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych³⁶.

Ustawodawca dokonując kompleksowej regulacji wprowadza również szereg ograniczeń. Jednym z nich jest kolegialność i głosowanie orzeczenia przez skład orzekający oraz zasada podpisywania orzeczenia przez cały skład orzekający co ma na celu należytą ocenę referowanej sprawy przez cały skład orzekający a nie tylko jednego członka kolegium³⁷. Innym obostrzeniem jest ustanowienie zasad odwołania członka kolegium³⁸ i jego odpowiedzialności dyscyplinarnej³⁹.

Kolegium wyposażone zostało również, obok funkcji stricte kontrolnych w funkcje sygnalizacyjne w zakresie sygnalizowania organowi j.s.t. i komisji rewizyjnej stwierdzenia istotnych uchybień w pracy jednostki samorządu terytorialnego⁴⁰. Orzecznictwo kolegiów nie pozostaje poza kontrolą gdyż dokonywana jest ona w oparciu o kryterium legalności przez sądy administracyjne. Kontrola instancyjna jest zasadniczo innym rodzajem kontroli od sądowno-administracyjnej, dokonywanej tylko i wyłącznie w oparciu o przesłankę legalności⁴¹.

Wobec stosunkowo niedużej ilości spraw skarżonych do sądu administracyjnego⁴² – to na kolegia, jako państwowy organ, spada obowiązek całościowej

³⁶ Zob. art. 10 i art. 21 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

³⁷ Por. art. 17 i 18 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

³⁸ Zob. art. 6 i art. 7 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

³⁹ Zob. art. 16, 16a, 16b, 16c i nast. ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

⁴⁰ Patrz zasady wydawania postanowienia sygnalizacyjnego wynikające z art. 20 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

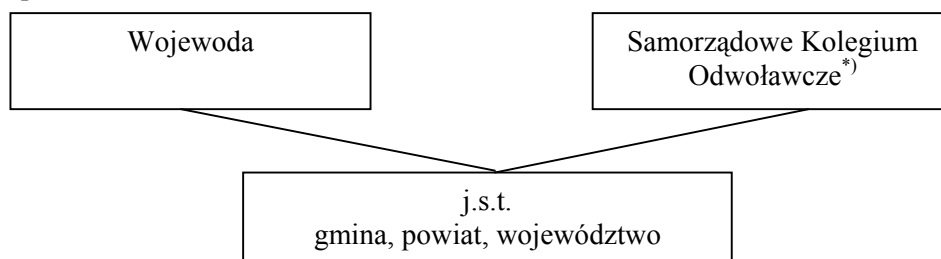
⁴¹ Zob. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, wyd. 6, s. 178.

⁴² Zob. sprawozdanie NSA za lata 2005, 2006 i 2007 w części dotyczącej SKO.

oceny spraw administracyjnych i podatkowych poddawanych jego kontroli instancyjnej i uwzględniania w toku tejże kontroli wszystkich czynników tak prawnych jak i faktycznych, które miały wpływ na rozstrzygnięcie danej sprawy i orzeczenie ostatecznie o zasadności aktu administracyjnego organu I instancji.

Główny ciężar weryfikacji wadliwych orzeczeń i decyzji ciąży na wyspecjalizowanym organie państwa jakim jest samorządowe kolegium odwoławcze, natomiast kontrola sądowa powinna być jedynie profesjonalną kontrolą legalności działania administracji samorządowej i orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych. Niemniej jednak wobec szybkości i terminowości postępowania przed kolegium, jego efektywności i ekonomiki jak też przyjazności dla stron oraz gruntownej, rzetelnej weryfikacji orzeczeń przez grono merytorycznie przygotowanych osób wydaje się, że dzisiaj ów organ jest swoistym „*aurea mediocratis*” łączącym w sobie niezależność z fachowością, kompetencje z należyтым przygotowaniem merytorycznym i obejmującym swoją kognicją niemal całą gamę orzeczeń organów j.s.t. wszystkich szczebli i ich związków w administracyjnych sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji i innych aktów administracyjnych. Należy zauważyć również, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze na tle społecznych przemian jako instytucja państwowa od momentu swego powstania postrzegane są w samorządach lokalnych i regionalnych jako organy nie podlegające politycznym i lobbystycznym naciskom⁴³.

Terenowe organy kontroli instancyjnej można przedstawić graficznie w następujący sposób:



*) obecnie właściwość we wszystkich „sprawach samorządowych” przysługuje Samorządowym Kolegiom Odwoławczym, a wojewodzie jedynie gdy przepis tak stanowi (art. 1 ustawy), np. w sprawie dowodów osobistych, paszportów.

⁴³ Zob. Z. Piasecki, *Władza w samorządzie terytorialnym III RP*, Zielona Góra 2002, str. 102.

2. Regionalne Izby Obrachunkowe

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r.⁴⁴, przesądziła ostatecznie o dwóch zasadniczych zagadnieniach. Po pierwsze podkreśliła samodzielność i niezależność dopiero co utworzonego samorządu terytorialnego oraz fakt wykonywania przez samorząd istotnej części zadań publicznych w i mieniu własnym i na własną odpowiedzialność dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców⁴⁵, po drugie wskazała, iż nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa⁴⁶. Doniosła rola samorządu została ostatecznie potwierdzona. Jednocześnie – w zamyśle ustawodawcy pojawił się nowy aspekt; przesądzając o tym, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego pozostaje gmina, przewidywał pozostałe rodzaje jednostek samorządu terytorialnego, która określać miała ustawa. Powołanie innych rodzajów jednostek obok gmin pozostało przez pewien czas jedynie zamysłem politycznym i postulatem ustrojowym⁴⁷.

Wskazany w przepisach ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym organ nadzoru i kontroli przez ponad 2,5 roku w instytucjonalizowanej formie nie został powołany do życia⁴⁸.

Na kanwie dyskusji nad kształtem ustrojowym organu nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym powstał problem, w jakie kompetencje wyposażać taką instytucję, aby jej działalność nie naruszała samodzielności jednostek samorządu terytorialnego⁴⁹. Należy zauważyć, że różne typy nadzoru wykazują

⁴⁴ Zob. art. 74 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426, z późn. zm.).

⁴⁵ Zob. art. 71 ust. 1 i 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426, z późn. zm.).

⁴⁶ Zob. art. 74 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.

⁴⁷ Zob. art. 70 ust. 4 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426, z późn. zm.). Zob. również A. Skibiński, *Pozycja ustrojowa i zadania regionalnych izb obrachunkowych w systemie nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym*, Sulechów 2006, s. 11.

⁴⁸ Zob. tekst pierwotny ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 1992 r. Nr 85, poz. 428).

⁴⁹ Zob. na ten temat A. Skibiński, *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle ukształtowanego nadzoru. 15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych*, Poznań 2007, s. 221-223.

rozmaite właściwości. Dla poszukiwania modeli nadzoru, w których ustawodawca polski mógł znaleźć oparcie mogły być pomocne jedyne dwa źródła: po pierwsze dorobek literatury i praktyki przedwojennego prawa samorządowego i administracyjnego; po drugie rozwiązania stosowane na zachodzie Europy, mające nie tylko walor praktycznego stosowania, lecz również walor prawnopoznawczy.

W literaturze prawa administracyjnego okresu międzywojennego wskazywano nade wszystko, iż nadzór nad samorządem terytorialnym winien mieć państwowy charakter, a nadto, że powinien być wykonywany z urzędu⁵⁰. W ramach tak pojmowanego nadzoru wyodrębniano dwa podstawowe jego typy: pozytywny i negatywny⁵¹. Istota nadzoru negatywnego sprowadzała się do pilnowania jedynie legalności działań organu podlegającego nadzorowi. Tak rozumiany nadzór ustanawia się jedynie w celu zapobieżenia naruszeniu norm prawnych przez samorząd i wykroczeniu przez jego organy poza upoważnienie udzielone w ustawach.

Pozytywny charakter nadzoru dostrzegali natomiast S. Kasznica i B. Wasiutyński. Podkreślali oni, iż związki samorządowe są podmiotem pewnych praw i obowiązków wobec państwa, zatem roli państwa nie można sprowadzać jedynie do roli biernego kontrolera, bowiem państwo ma prawo zastosowania środka zmierzającego do rzeczywistego wykonania obowiązków⁵².

Dyskutując o modelach nadzoru funkcjonujących w innych krajach, rozważano wprowadzenie nadzoru bezpośredniego oraz pośredniego, jak również nadzoru opartego jedynie na kryterium legalności oraz nadzoru opartego o kryteria celowościowe.

W krajach niemieckojęzycznych zgodność z prawem stanowi jedyne kryterium nadzoru w zakresie zadań własnych jednostek samorządowych⁵³. Natomiast kryterium celowości, było i pozostaje kryterium dominującym w zakresie spraw zleconych⁵⁴.

⁵⁰ Zob. T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928 r., s. 34-42.

⁵¹ T. Bigo, *op. cit.*, s. 46.

⁵² Zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946 r., s. 23.

⁵³ Zob. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny na szczeblu powiatowym w RFN*, ST z 1991 r., nr 10, s. 22.

⁵⁴ Zob. A. Jaroszyński, *Decentralizacja terytorialna Francji*, RPIES z 1992 nr 4, s. 28-32.

W całej Europie Zachodniej nadzór finansowy związany jest nade wszystko z procedurą budżetową i wykonywaniem budżetu⁵⁵. W każdym przypadku ten typ nadzoru realizuje w Europie system wyspecjalizowanych organów. System ten tworzą księgowi wspólnot terytorialnych, regionalne izby obrachunkowe i reprezentanci państwa w regionach i departamentach. W ramach nadzoru sprawowanego przez regionalne izby, mające charakter izb regionalnych, sądów administracyjno-finansowych, czy też zrzeszeń audytor-skich wyposażonych w uprawnienia specjalne przez państwo – wskazuje się na jednolite aspekty realizowania nadzoru nad samorządem. Nadzór realizowany jest zazwyczaj i dostrzegany poprzez kryterium prawnych środków działania. Można tu wskazać na środki o charakterze informacyjnym, szkoleniowym, jurysdykcyjnym, finansowym, pomocniczym, ostrzegawczym czy represyjnym. Uniwersalną tendencją w Europie jest odejście od wykonywania nadzoru jedynie czysto negatywnego nad samorządem terytorialnym⁵⁶.

W poszukiwaniach najlepszego modelu prawnego dla polskich Regionalnych Izb Obrachunkowych oparto się na rozwiązaniach francuskich w tym zakresie. Francuskie regionalne izby obrachunkowe (*chambre régionale des comptes*) stanowiły przejaw powrotu do idei decentralizacji państwa. Równocześnie był to model najbardziej właściwy do implementacji na grunt polski, bowiem model ten stworzony był dla państwa unitarnego. W modelu tym izbom przysługuje status organów państwowych finansowanych z budżetu państwa⁵⁷. Są one określane mianem regionalnych sądów finansowych. Instytucją apelacyjną w stosunku do Izb jest Trybunał Obrachunkowy. Izby nie są wyposażone w osobowość prawną, a zatem nie mogą one samodzielnie występować jako strona przed innymi sądami. Natomiast w przypadku sporu sądowego lub sporu kompetencyjnego Izby są reprezentowane przez Ministra Gospodarki i Finansów. Członkowie izby są urzędnikami państwowymi. Niektórzy przedstawiciele doktryny, w tym E. Rusikowski, określają ich nawet mianem wyższych urzędników sądowych⁵⁸.

Izby we Francji działają zgodnie z zasadą kolegalności. Przedmiotowy zakres działania izb obejmuje nadzór nad wykonaniem budżetu, prawidłowość

⁵⁵ Zob. Z. Leoński, *Aktualne problemy samorządu gminnego w RFN*, *Administracja* 1998, nr 4, s. 59.

⁵⁶ Zob. M. Kasiński, *Gminy, związki międzygminne, a działalność nadzorcza regionalnych izb obrachunkowych*, *ST* z 1993, nr 5, s. 34-36.

⁵⁷ Zob. N. Gajl, *Cour de comptes, Izba Obrachunkowa i Izby Regionalne we Francji*, *ST* z 1992 r., nr 4, s. 51.

⁵⁸ Zob. E. Rusikowski, *Kontrola działalności finansowej gmin we Francji, Wnio-ski dla Polski*, Warszawa 1992 r., s. 34-41 i nast.

rachunkowego wykonania rozliczeń finansowych przez różne jednostki publiczne funkcjonujące na obszarze regionu. Do kompetencji izb należy również analiza budżetów gmin pod względem ich zgodności z prawem. Mają one również wyraźną kompetencję do zaproponowania budżetu bądź też do zaproponowania środków niezbędnych dla przywrócenia równowagi budżetowej.

Poszukując odpowiedzi na pytanie dlaczego przy konstruowaniu organu nadzoru i kontroli rozważano właśnie model francuski – stwierdzić należy to, że zamiarem było stworzenie organu nie zagrażającego samodzielności gmin i utrzymującego zasadę decentralizacji, również w zakresie kontroli⁵⁹. Po drugie chciano nawiązać do własnych tradycji wypracowanych, w tym zakresie przez II RP. Kolejny aspekt odnosił się do relacji samorząd–państwo. Chodziło o zbudowanie instytucji, która w warunkach państwa jednolitego (unitarnego) mogłaby wykonywać skutecznie nadzór i kontrolę nad samorządem terytorialnym, pozostającym częścią administracji lecz niezależnym „ustrojowo” od państwa, samodzielnym i realizującym zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Przy uwzględnieniu tych założeń jedynie model francuski spełniał te warunki, w innych krajach europejskich inny był układ relacji na linii samorząd – region, albo też nie były to państwa unitarne a typowo federacyjne. W Polsce funkcjonowała także kontrola sądowa w postaci sądownictwa administracyjnego, a zatem należało poszukiwać takiego modelu, który połączyłby funkcje nadzorcze i kontrolne państwa unitarnego z zasadą samodzielności i pomocniczości samorządu terytorialnego⁶⁰.

Efektom łączenia tych, wydawałoby się sprzecznych z pozoru dążeń - było powołanie przez ustawę z dnia 7 października 1992 r. regionalnych izb obrachunkowych. Przepisy te wchodziły w życie 1 stycznia 1993 r.⁶¹.

Ustawodawca konstytucyjny w Konstytucji z 1997 r. uznał samorząd terytorialny⁶² za podmiot uczestniczący w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

⁵⁹ Zob. M. Kulesza, *Dlaczego rio, a nie związki rewizyjne? Budowanie samorządu*. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990-2007, s. 41-42.

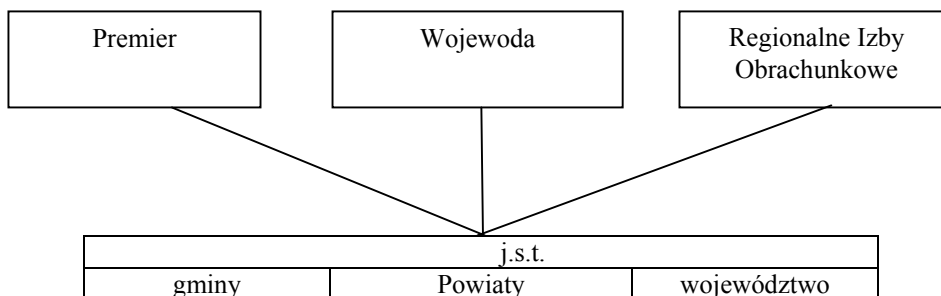
⁶⁰ Zob. A. Skibiński, *Pozycja ustrojowa i zadania regionalnych izb obrachunkowych w systemie nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym*, Sulechów 2006, s. 14-15.

⁶¹ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 1992 r. Nr 85, poz. 428). Wejście w życie z dniem 1 stycznia 1993 r.

⁶² Zob. art. 16 ust. 2 Konstytucji RP z 02 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

Konstytucja stanowi, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności⁶³. Konstytucja RP precyzuje również, że organami nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe.

Konstytucyjne organy nadzoru⁶⁴ nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego można przedstawić graficznie w następujący sposób:



Poprzez dokonanie takiego zapisu ustawodawca zrealizował dwa niezależne od siebie cele. Potwierdził, po pierwsze, rolę izb obrachunkowych jako konstytucyjnego organu państwa, sprawującego nadzór w zakresie szeroko pojmowanych spraw finansowych. Po drugie potwierdził wynikającą z samorządowych ustaw ustrojowych zasadę „demonopolizacji” nadzoru nad samorządem, polegającą na powierzeniu jego wykonywania trzem niezależnym lecz zarazem ustrojowo kompatybilnym organom⁶⁵. Postanawiając o wykonywaniu przez izby w zakresie spraw finansowych – ustawodawca wprowadził domniemanie ogólne właściwości merytorycznej izb w tym zakresie.

Rozważenia wymaga jednak usytuowanie regionalnych izb obrachunkowych w systemie ustrojowo-administracyjnym państwa. Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych wskazuje jedynie, iż izby są państwowymi organami

⁶³ Zob. art. 171 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 02.04.1997 r.

⁶⁴ Art. 171 Konstytucji RP.

⁶⁵ Por. art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95) gdzie po raz pierwszy przesądzono o wykonywaniu nadzoru nad samorządem przez trzy niezależne organy na gruncie prawa publicznego.

nadzoru i kontroli gospodarki finansowej określonych w ustawie podmiotów⁶⁶ i nie przesądza faktu umiejscowienia izb w strukturze administracji publicznej. W tym aspekcie wskazać należy, iż regionalne izby obrachunkowe nie są organami I instancji, ani też organami wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym⁶⁷ czy podatkowym⁶⁸, a tym samym nie rozstrzygają one spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych.

Izby – na mocy postanowień Konstytucji RP powołane zostały jako państwowe organy nadzoru i kontroli. Nie oznacza to jednak, iż stały się częścią administracji rządowej⁶⁹.

Przyznać trzeba za J. Borkowskim⁷⁰, że współczesna administracja ewoluuje, posługując się w coraz szerszym zakresie nie tylko niewładczymi formami działania, ale również jest kreatorem tworzenia nowych form organów w tych obszarach, w których zadania państwa, czy też samorządów są szczególnie newralgiczne i trudne, bądź tam gdzie wymagają one szczególnego zaangażowania, fachowości, wiedzy czy wykształcenia. Współczesna administracja nie stanowi już modelu statycznego, w którym jedynie dodaje się bądź usuwa pewne jego składniki. Coraz więcej znajdujemy w niej bowiem „modeli hybrydowych”, łączących cechy typowej – klasycznej administracji, sądownictwa i administracji świadczącej. W działaniu administracji coraz więcej odnaleźć można form właściwych prawu cywilnemu czy handlowemu. Jest to proces naturalny, bowiem tak jak ewoluują potrzeby państwa i społeczeństwa, tak samo powinna zmieniać się rola administracji, w reakcji na te potrzeby i zmiany.

Aktualnie – system administracji nowego typu – nie tyle wypiera dotychczas znane jej formy, ile powoli ukazuje, iż nowa administracja jest sprawniejsza, efektywniejsza, tańsza i tworzy niejako nową jakość, – w systemie organów administracji publicznej, już nie konkurencyjną lecz dopełniającą i uzupełniającą dotychczasowe formy, a także stanowiącą zabezpieczenie ciągłości realizacji zadań w tych obszarach, które albo trudne w realizacji oraz kosztochłonne albo nacechowane są dużym znaczeniem dla interesów państwa

⁶⁶ Por. art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.).

⁶⁷ Zob. art. 17 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071).

⁶⁸ Zob. art. 13 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.).

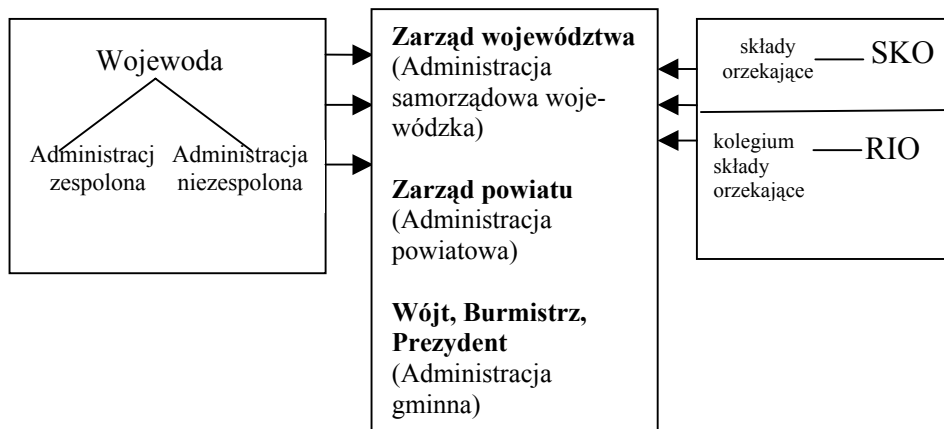
⁶⁹ TK w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 kwietnia 1999 r. zaliczył regionalne izby obrachunkowe do organów administracji państwowej, publ. OTK 1999, nr 18, s. 36-37.

⁷⁰ Zob. J. Borkowski, *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności*, Łódź 2004, s. 9.

i wspólnot obywateli, jako całości. Wydaje się, że proces tworzenia nowej administracji ma charakter nieodwracalny i rozwojowy. Skoro bowiem państwo reformuje swoje struktury to wraz ze zmianami społecznymi, gospodarczymi kulturowymi, obyczajowymi musi postępować zmiana charakteru i zadań administracji publicznej, rozumianej wciąż jako służba w interesie społecznym⁷¹.

Samorządowe kolegia odwoławcze wraz z regionalnymi izbami obrachunkowymi jako terenowa administracja stanowią właśnie przykład administracji nowego typu w polskim systemie podmiotów administracji publicznej o nietypowym i wyspecjalizowanym charakterze.

Terenową administrację publiczną po 01.01.1999 r. i jej oddziaływanie na samorząd terytorialny można przedstawić graficznie w następujący sposób:



Dokonując analizy roli izb obrachunkowych jako państwowego organu administracji publicznej dostrzec należy, iż specjalizacja ta ma niejako dwa wymiary. Pierwszy aspekt dotyczy podstawowego zadania – nadzoru i kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, drugi zaś dotyczy powierzenia izbom szeregu funkcji i zadań o złożonym charakterze i celach. Są to bowiem zadania z zakresu wykonywania szkoleń, instruktażu, opiniowania, a wreszcie funkcji sygnalizacyjnych. W ochronie podmiotów prawa publicznego poddanych kompetencjom izb, ustawodawca pozostał konsekwentny poddając rozstrzygnięcia nadzorcze – kontroli pod względem legalności wykony-

⁷¹ Zob. J. Borkowski, *Podmioty administracji publicznej, a przemiany ustrojowe – Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania, studia i materiały z konferencji jubileuszowej prof. E. Ochendowskiego*, Toruń 2003, s. 57.

wanej przez sądownictwo administracyjne. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie bowiem zasada ochrony samodzielności i niezależności samorządu jest tą wartością, która winna podlegać szczególnej ochronie i być uwzględniana także w działaniach organów nadzoru i kontroli choćby najbardziej wyspecjalizowanych⁷².

Dostrzec należy również to, że izby obrachunkowe jako organy nadzoru nad samorządem terytorialnym pozostają nie tylko elementem składowym systemu nadzoru, lecz również elementem składowym systemu administracji publicznej. Izby mają także specyficzny status na gruncie klasycznego podziału władzy, bowiem znajdują się poza tradycyjnym podziałem na ustawodawstwo, wykonawstwo i sądownictwo. Dlatego w odniesieniu do izb obrachunkowych można postawić tezę, iż są organem „pośrednim”, równoważącym działalność państwa i samorządu terytorialnego oraz ich wzajemne wpływy. Całokształt pozycji prawnej i zadań izb prowadzi do uznania ich podwójnej roli – jako podmiotu działającego wobec państwa na rzecz samorządów i w ich interesie zgodnie z zasadą subsydiarności oraz podmiotu wykonującego funkcje państwowe wobec samorządu terytorialnego w imieniu i na rachunek państwa⁷³. Rozdział tych funkcji nie jest jednak dychotomiczny i rozłączny, lecz przenikają się one wzajemnie⁷⁴.

Zadania powierzone regionalnym izbom obrachunkowym mają charakter nadzoru i kontroli gospodarki finansowej wskazanych w ustawie podmiotów. Ograniczenie działalności izb, a zarazem ich specjalizacja odnosi się również do dwóch płaszczyzn. Po pierwsze dotyczy ona zamkniętego kręgu ustawowego podmiotów poddanych nadzorowi i kontroli izb, po wtóre dotyczy faktu, iż prowadzona przez izby działalność informacyjna, instruktażowa i szkoleniowa oraz opiniodawcza jest prowadzona w zakresie objętym nadzorem i kontrolą.

W tym zakresie jedynie regionalne izby na gruncie obecnie obowiązującego prawa spełniają funkcje wyspecjalizowanego organu nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym⁷⁵.

Zauważyć należy, iż organy wyspecjalizowane są najlepszym gwarantem stałego monitorowania działalności poddanych ich kompetencji jednostek,

⁷² Zob. również A. Skibiński, *Samodzielność jest w świetle ukształtowanego nadzoru. XV lecie RIO*, Poznań 2007, s. 235-236.

⁷³ Zob. A. Skibiński, *Proces absorpcji funduszy strukturalnych przez samorząd terytorialny w działalności rio w systemie państwowych organów nadzoru i kontroli*, Warszawa 2006, s. 214-217.

⁷⁴ Zob. J. P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny, a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1997 r., s. 000

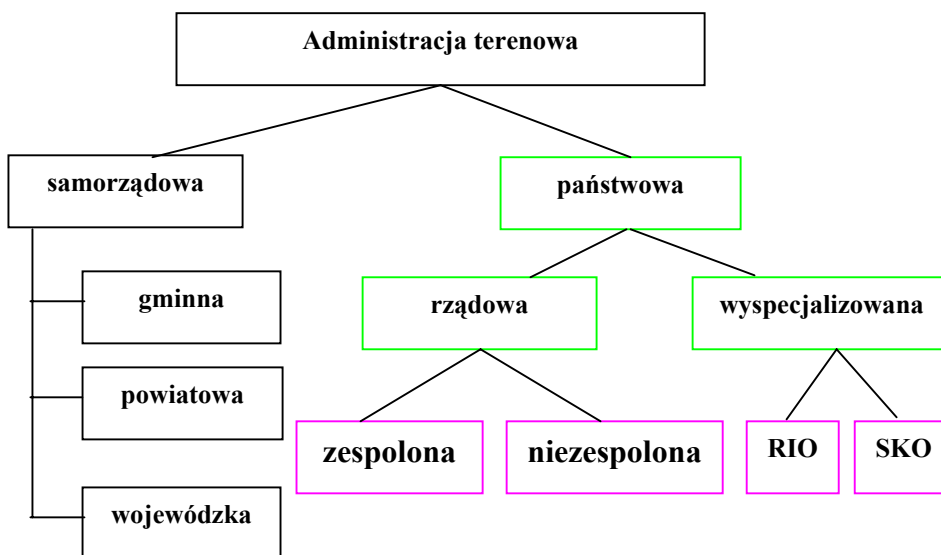
⁷⁵ Por. art. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

a z drugiej strony jak ma to miejsce w przypadku izb obrachunkowych są partnerem i służą pomocą dla struktur samorządowych, przyczyniając się do zwiększenia sprawności administracji lokalnej i regionalnej⁷⁶.

Drugim organem administracji wyspecjalizowanej pozostają samorządowe kolegia odwoławcze. Jest to również organ kolegialny nowego typu, w odniesieniu do którego ustawodawca nie tylko formułuje wysokie wymogi wykształcenia i doświadczenia zawodowego, podobnie jak ma to miejsce w przypadku członków kolegium regionalnych izb obrachunkowych, ale również powierza temu organowi istotną funkcję wykonywania kontroli instancyjnej indywidualnych aktów administracyjnych wydawanych przez organy wykonawcze gmin, powiatów i województw w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych.

Niezależnie od powyższego zarówno regionalne izby obrachunkowe jak i samorządowe kolegia odwoławcze pełnią (poprzez realizację funkcji odpowiednio nadzoru i kontroli instancyjnej) doniosłą rolę w systemie państwowej administracji terenowej – dodać należy nietypowej administracji nowego typu.

Strukturę administracji terenowej w Polsce można przedstawić graficznie w następujący sposób:



⁷⁶ Zob. A. Skibiński, *Pozycja ustrojowa i zadania regionalnych izb obrachunkowych w systemie nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym*, Sulechów 2006, s. 61 i n.

Oba te organy (rio i sko) stanowią filary samorządowego wymiaru sprawiedliwości a ich działanie poprzez składy orzekające i kolegium, orzekanie przez profesjonalistów, wysokie wymogi dotyczące wykształcenia i doświadczenia zawodowego upodobniają je do sądów. Mimo to pozostają one przecież administracją z jej niektórymi cechami i pozostają ustrojowo w układzie administracji publicznej. Jednakże nie pełnią one typowych ról administracji publicznej, ale też ich działanie w ramach administracji ma znacznie ważniejszy cel niż świadczenie, czy dostarczanie usług powszechnie dostępnych. Otóż poprzez działanie tych nietypowych dla administracji organów chroniona jest niezależność decyzyjna samorządu terytorialnego w indywidualnych sprawach administracyjnych⁷⁷ oraz finansowych⁷⁸, a przede wszystkim samorząd terytorialny chroniony jest przed sytuacjami działania *contra legem* poprzez nieuprawnione decyzje swoich organów⁷⁹.

W odniesieniu zarówno do izb obrachunkowych jak i samorządowych kolegiów odwoławczych zasadnym jest twierdzenie, że są to takie organy, które równoważą działalność państwa i samorządu terytorialnego. Ich pozycja ustrojowa i zadania skłaniają do uznania ich jako podmioty działające wobec samorządu terytorialnego ale zawsze w imieniu i na rachunek państwa. To pozwala na postawienie tezy, iż organy te stanowią uzupełnienie i dopełnienie organów samorządu terytorialnego⁸⁰.

Kierując się powyższymi przesłankami przedstawiony przez E. Ochendowskiego⁸¹ system podmiotów administracji publicznej można uzupełnić i graficznie przedstawić w następujący sposób:

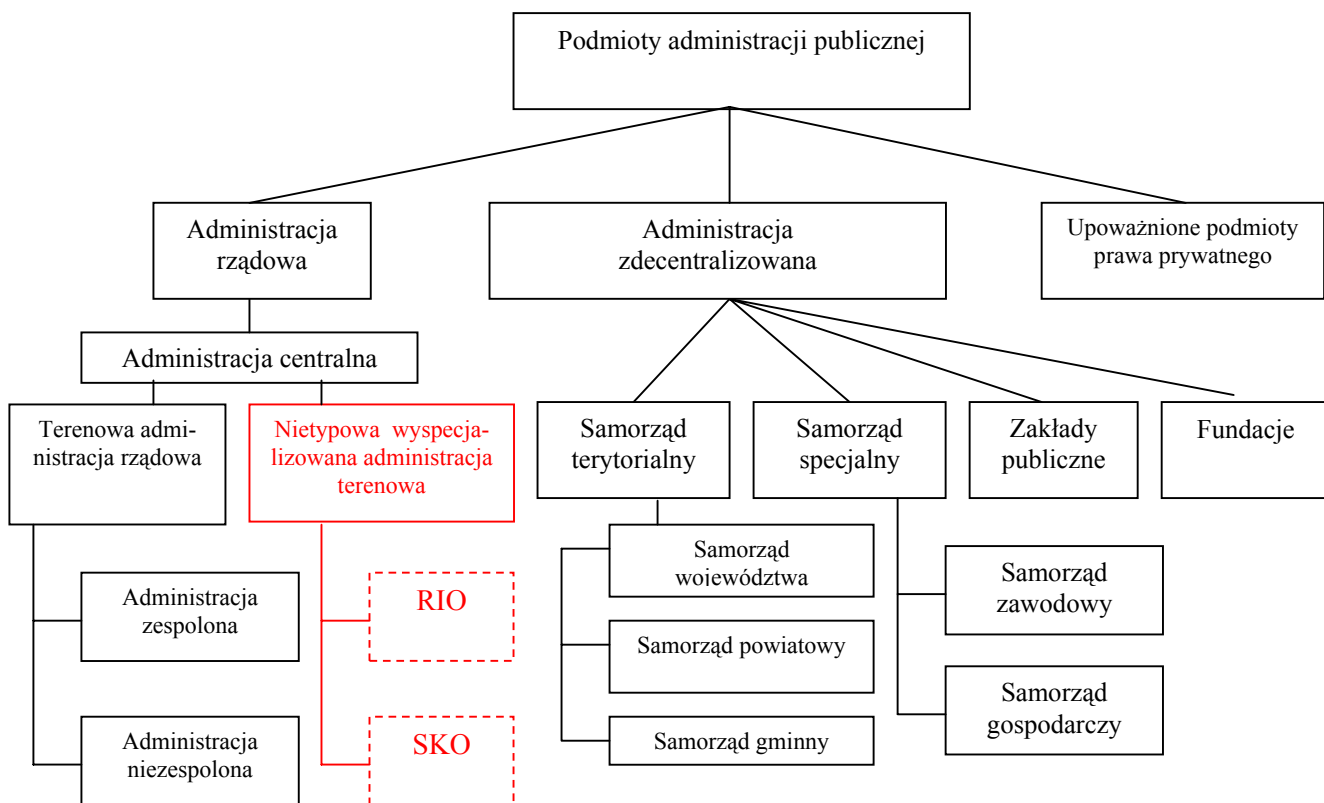
⁷⁷ Zob. K. Sieniawska, *15 lat dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego w sprawach samorządowych w Polsce – Miejsce i rola SKO i RIO w systemie samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2005, s. 33-34, zob. również J.P. Tarno, *Dwuinstancyjność w systemie organów samorządu terytorialnego. Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2005, s. 27.

⁷⁸ Zob. R.P. Krawczyk, *RIO – wyspecjalizowany organ nadzoru i kontroli gospodarki finansowej samorządu terytorialnego. Miejsce i rola RIO i SKO w systemie nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym*, Zielona Góra 2005, s. 91-92.

⁷⁹ Zob. *Ibidem*, R.P. Krawczyk, s. 92-93.

⁸⁰ Zob. J.P. Tarno, *Dwuinstancyjność w systemie organów samorządu terytorialnego. Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*, *Ogólnopolska Konferencja Naukowa, Uniwersytet Zielonogórski*, Zielona Góra 2005, s. 26-27.

⁸¹ Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 2002, s. 213.



Należy jednoznacznie również stwierdzić, iż w terenie (województwie) regionalne izby obrachunkowe oraz samorządowe kolegia odwoławcze stanowią państwową administrację o wyspecjalizowanym charakterze powołaną do wykonywania nadzoru i kontroli oraz kontroli instancyjnej i nadzoru pozainstancyjnego jednostek samorządu terytorialnego.

3. Podsumowanie

Obecnie funkcjonują w Polskim systemie prawnym różnego rodzaju organy wykonujące funkcje i zadania państwa. Na tym tle wyróżniają się samorządowe kolegia odwoławcze jako organy sprawujące główny ciężar weryfikacji wadliwych orzeczeń i decyzji organów samorządowych oraz regionalne izby obrachunkowe jako wyspecjalizowane organy nadzoru i kontroli działalności jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów ustawowo określonych. Są to organy stworzone z całą pewnością dla potrzeb odrodzonego samorządu terytorialnego i tak ukształtowane aby chronić jego niezależność i samodzielność. Zarówno regionalne izby obrachunkowe jak i samorządowe kolegia odwoławcze w Polsce stoją na straży interesów państwa, którego elity polityczne na przełomie XX i XXI roku zdecydowały się zarządzać państwem i realizację zadań publicznych powierzyć w przeważającej części samorządowi terytorialnemu szczebla gminnego, a później również powiatowego i wojewódzkiego, co stanowiło swoiste novum po okresie PRL. Ustrój i funkcjonowanie tych organów został skonstruowany w oparciu o „standardy sądowe”, co daje gwarancje uwzględniania interesów zarówno samorządu terytorialnego jak i państwa w granicach zakreślonych prawem. Organy te przyjęte zostały z aprobatą przez sam samorząd⁸², doktrynę⁸³ jak i sądownictwo administracyjne⁸⁴ jako te w których w sposób należyty i apolityczny realizują zasadę sprawności administracji określoną w zasadach ogólnych kpa i ordynacji podatkowej. Zarówno

⁸² Zob. Decyduje kolegium. *Gazeta Nowa*, Zielona Góra 21.05.1991 r., s. 12.

⁸³ Zob. Cz. Martysz, *Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*. Katowice 2000, s. 203-204. Zob. również M. Kotulski, *Samorządowe Kolegia Odwoławcze – wybrane uwagi na tle ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych*, *Samorząd Terytorialny* z 2001 r., Nr 6, s. 28. Zob. również R. Sawuła, *Samorządowe Kolegium Odwoławcze, a samorządność orzekania przez organy samorządu terytorialnego*, *Casus* z 1999 r., Nr 13, s. 16-20. Zob. również J.P. Tarno, *Samorządowe Kolegia odwoławcze jako szczególny organ administracji publicznej*, *Samorząd Terytorialny* z 1997 r., Nr 1-2, s. 120.

⁸⁴ Zob. R. Hauser, *Rio w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. 15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych*, Poznań 2007, s. 21 i nast.

RIO jak i SKO stanowią dopełnienie systemu samorządu terytorialnego stanowiąc dla niego swoisty samorządowy wymiar sprawiedliwości.

Izby obrachunkowe i kolegia odwoławcze jako organy wyłamujące się z tradycyjnego podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą stanowią udany i jak na razie jedyny przykład budowy nowych organów administracji, które jako wytwór polskiej myśli prawniczej⁸⁵ może stać się podstawą do dalszego rozwoju nowego systemu administracji publicznej w Polsce.

Regional Clearing Chambers and Local Self-Government Boards of Appeal – typical organs of the administration or the specialized regional (voivodeship) public administration

S u m m a r y

The changes of the political system in the 1990s and the formation of local self-government caused not only a liquidation of some local bodies of public administration such as people's councils and their executive committees as well as regional offices but also a change in the concept of the functioning of some local bodies such as for instance regional governors (*voivodes*.) The necessity of performing supervision and control over newly established counties (*gminas*) stirred a wide-spread discussion on the doctrine of the state control and supervision over newly established local self-government which has a legal identity, administrative authority, organizational and financial independence. The discussion resulted in establishing two new local bodies i.e. regional clearing chambers as state agencies supervising and controlling local self-government units and local self-government boards of appeal as bodies of instance control in individual cases. These two newly established bodies had to on their own find a place in the structure of regional administration and also on their own establish relations with local self-government agencies – first in counties (*gminas*) then in districts (*poviats*) and finally in regions (*voivodeships*.) The author of this article presents the consequences of formation of these bodies, their role and duties as well as place in the structure of regional administration and the relations with central and local government agencies.

⁸⁵ Zob. A. Skibiński, *SKO, a konstytucyjna zasada dwuinstancyjności. Miejsce i rola rio i sko w systemie samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2005, s. 205.

Die Regionale Abrechnungskammer und die kommunale Berufungskommission – die spezialisierten Organe der öffentlichen Verwaltung der Woiwodschaft

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

Die politisch-konstitutionelle Transformation der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts und die Entstehung der territorialen Selbstverwaltung verursachte nicht nur die Abschaffung einiger territorialer Organe der öffentlichen Verwaltung wie Nationalräte und ihre Präsidien, sondern auch die Änderung des Funktionskonzepts einiger territorialer Organe, wie z.B. der Woiwodschafter. Die Notwendigkeit der Aufsicht und der Kontrolle über neu entstandenen Gemeinden hatte eine breite Diskussion zur Folge: wie soll der Staat die neu gebildete territoriale Selbstverwaltung beaufsichtigen und kontrollieren, die eine Rechtsperson ist und mit administrativer Gewalt, organisationeller und finanzieller Unabhängigkeit ausgestattet ist? In Folge dieser Debatte wurden zwei neue territoriale Organe ins Leben gerufen, d.h. Regionale Abrechnungskammern (staatliche Behörden, die Einheiten der territorialen Selbstverwaltung beaufsichtigen und kontrollieren) und Kommunale Berufungskommissionen (Organ der Instanzkontrolle bei individuellen Angelegenheiten). Diese zwei neu entstandenen Organe mussten allein den Platz für sich in der Verwaltungsstruktur der Woiwodschaft finden und selbständig die Beziehungen zu den Organen der territorialen Selbstverwaltung aufbauen, in erster Reihe zu den der Gemeinden, nachher zu den der Kreise und der Woiwodschaften. Der Autor präsentiert in dem vorliegenden Artikel die Konsequenzen der Entstehung dieser Organe, ihre Rolle, Aufgaben und ihren Platz in der Struktur der Woiwodschaft-Verwaltung sowie die Beziehungen zu den Staats- und Selbstverwaltungsorganen.