

**Marek Geszprych, Anna  
Sobiesiak-Buczulak, Iwona Godala**

---

**Specyfika nadzoru nad działalnością  
administracyjną samorządowych  
kolegiów odwoławczych**

---

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej  
Szkoły Zawodowej w Sulechowie 5, 183-200

---

2009

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

MAREK GESZPRYCH

Ministerstwo Środowiska

ANNA SOBIESIAK-BUCZULAK

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

IWONA GODAŁA

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

# Specyfika nadzoru nad działalnością administracyjną samorządowych kolegiów odwoławczych

*„Przed udaniem się w drogę należy znać kres  
podróży oraz cel do którego się dąży...”*

J.J. Rousseau

## 1. Wstęp

Zagadnienia nadzoru nad działalnością administracyjną kolegiów są tematem bardzo trudnym, postrzeganym nie bez emocji przez adeptów nauki oraz przedstawicieli samorządowych kolegiów odwoławczych<sup>1</sup>. Wynika to w dużej mierze z niezależności, lansowanej przez same samorządowe kolegia odwoławcze. Wzrost negatywnych spostrzeżeń odnośnie nadzoru nad administracyjną

---

<sup>1</sup> Np. M. Bąkiewicz, *Samorządowe Kolegia Odwoławcze w strukturze demokratycznego państwa*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, s. 1-20; D. Kijowski, *W kwestii nadzoru nad samorządowymi kolegiami odwoławczymi*, [w:] *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2005, s. 197-214, zwłaszcza 198-199.

działalnością samorządowych kolegiów odwoławczych<sup>2</sup> nastąpił zwłaszcza po 28 sierpnia 2006 r., kiedy to Prezes Rady Ministrów powierzył ministrowi spraw wewnętrznych i administracji – jako ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej – wykonywanie wspomnianego nadzoru, na podstawie art. 3a ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych<sup>3</sup>, w związku z § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zakresu działania ministra spraw wewnętrznych i administracji<sup>4</sup>. Tym niemniej, po wskazaniu praktycznych dobrych stron sprawowania nadzoru nad administracyjną działalnością samorządowych kolegiów odwoławczych, powinno zostać poza dyskusją, że nadzór służy sprawnemu i rzetelnemu wykonywaniu zadań powierzonych kolegiom i w żaden sposób nie narusza uprawnień sądu administracyjnego sprawującego kontrolę nad orzecznictwem kolegium.

Tym niemniej, w kontekście nadzoru można zauważyć pewne tarcia normatywne<sup>5</sup> pomiędzy rolą szefa resortu spraw wewnętrznych i administracji a Krajową Reprezentacją Samorządowych Kolegiów Odwoławczych<sup>6</sup>, w zakresie oddziaływania na administracyjną działalność kolegiów. Niezależnie bowiem od nadzoru ministra właściwego do spraw administracji, można odnieść wrażenie, że Krajowa Reprezentacja aspiruje do wyznaczania pewnych kierunków

---

<sup>2</sup> Z zastrzeżeniem, że nie można generalizować co do istnienia krytycznego stanowiska wobec istoty nadzoru nad administracyjną działalnością kolegiów u wszystkich przedstawicieli samorządowych kolegiów odwoławczych.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (DzU z 2001 r. Nr 79, poz. 856 ze zm.).

<sup>4</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra spraw wewnętrznych i administracji (DzU Nr 131, poz. 919).

<sup>5</sup> Zaostrzone po podjęciu uchwały Nr 17/2003 z dnia 18 września 2003 r. KRSKO, opiniującej negatywnie projekt ustawy, w którym zakładano przekazanie uprawnień nadzorczych nad działalnością administracyjną samorządowych kolegiów odwoławczych bezpośrednio ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej.

<sup>6</sup> Przed 1994 r. KRSKO działała jako organ nieformalny, powołany bez upoważnienia ustawowego. Obecnie formuła Krajowej Reprezentacji została uregulowana w art. 23 i 24 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych. Tworzą ją z mocy prawa prezesa kolegiów zgromadzeni na wspólnym posiedzeniu. Do zadań tego organu należy m.in. opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących organizacji i funkcjonowania kolegiów oraz postępowania administracyjnego, szerzej J. Borkowski, *Samorządowe Kolegia Odwoławcze*, [w:] *Rozprawy prawnicze*, Katowice 2000, s. 20-21.

działań z zakresu organizacji dla wszystkich samorządowych kolegiów odwoławczych w kraju<sup>7</sup>.

Jednocześnie poza zagadnieniami nadzoru nad działalnością administracyjną, istnieją kwestie kontroli działalności merytorycznej kolegiów, identyfikowanej z działalnością orzeczniczą oraz zagadnienia kontroli gospodarki finansowej kolegiów. Zgodnie z art. 34 pkt 3 ustawy wprowadzającej Ustawę *Prawo o ustroju sądów administracyjnych* i Ustawę *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*<sup>8</sup>, kontrolę nad działalnością orzeczniczą kolegiów sprawują sądy administracyjne. Natomiast kontrolę gospodarki finansowej kolegiów, jako państwowych jednostek budżetowych, sprawuje Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 2 ust. 1 Ustawy o *Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>9</sup>. Jednakże aspekty kontroli orzeczniczej i finansowej nie będą przedmiotem rozważań tej pracy, z wyjątkiem odpowiedzi na polemikę doktryny, przedstawianą w przedmiocie nadzoru nad działalnością samorządowych kolegiów odwoławczych.

## 2. Historia nadzoru nad działalnością administracyjną samorządowych kolegiów odwoławczych

Instytucja nadzoru administracyjnego nad samorządowymi kolegiami odwoławczymi została wyodrębniona stosunkowo niedawno, na mocy przepisu art. 1 pkt 1 Ustawy o *zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych*, Ustawy o *działach administracji rządowej* oraz Ustawy o *administracji rządowej w województwie*<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Przykładem jest zakres zadań KRASKO wskazany w § 2 ust. 3 pkt 2 zasad organizacji prac KRASKO, stanowiącym załącznik do uchwały nr 4/2002 KRASKO z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie określenia zasad organizacji prac KRASKO, zgodnie z którym do zadań KRASKO należy wymiana doświadczeń w zakresie organizacji i funkcjonowania kolegiów.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. wprowadzająca Ustawę *Prawo o ustroju sądów administracyjnych* i Ustawę *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (DzU Nr 153, poz. 1271 ze zm.).

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (DzU z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.).

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o *zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych*, Ustawy o *działach administracji rządowej* oraz ustawy o *administracji rządowej w województwie* (DzU z 2005 r. Nr 33, poz. 288).

Tym niemniej, wskazać należy, że istniały już wcześniej pewne zależności ustrojowe pomiędzy samorządowymi kolegiami odwoławczymi, a ministrem właściwym do spraw administracji. Zgodnie z decyzjami ministra<sup>11</sup> do zadań jednej z komórek organizacyjnych urzędu należało nie tylko prowadzenie monitorowania bieżącego funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych, poprzez przygotowywanie rocznych informacji o działalności samorządowych kolegiów odwoławczych, ale również prowadzenie spraw z dziedziny nadzoru ministra wskazanego resortu w zakresie prawa pracy w stosunku do pracowników samorządowych kolegiów odwoławczych.

Oczywiście istotne zmiany wewnętrznych aktów prawnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji nastąpiły po nowelizacji Ustawy *o samorządowych kolegiach odwoławczych*<sup>12</sup> przyznającej możliwość powierzenia ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej przez Prezesa Rady Ministrów uprawnień nadzorczych nad administracyjną działalnością kolegiów. Szef resortu spraw wewnętrznych i administracji wydał wówczas zarządzenie<sup>13</sup> precyzujące wewnętrzną organizację sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną samorządowych kolegiów odwoławczych, w związku z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną samorządowych kolegiów odwoławczych<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Decyzja nr 271 ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 29 lipca 1998 r. w sprawie *regulaminu organizacyjnego Departamentu Administracji Publicznej MSWiA* (DzUrz MSWiA Nr 8, poz. 97) oraz Decyzja nr 39 ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 22 stycznia 1999 r. w sprawie *regulaminu organizacyjnego Departamentu Administracji Publicznej MSWiA* (DzUrz MSWiA Nr 1, poz. 10).

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. zmieniająca ustawę o samorządowych kolegiach odwoławczych z dniem 11 marca 2005 r. (DzU Nr 33, poz. 288).

<sup>13</sup> Zarządzenie nr 7 ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 3 lutego 2006 r. w sprawie *ustalenia regulaminu organizacyjnego MSWiA* (DzUrz MSWiA Nr 5, poz. 19). Zarządzenie to zostało zastąpione obecnie nowym zarządzeniem nr 33 ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 28 marca 2008 r. w sprawie *ustalenia regulaminu organizacyjnego MSWiA* (DzUrz MSWiA Nr 8, poz. 33).

<sup>14</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 września 2005 r. w sprawie *szczegółowego trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną samorządowych kolegiów odwoławczych* (DzU Nr 175, poz. 1463).

### 3. Aspekty legalności nadzoru nad działalnością administracyjną kolegiów

Zastanawiając się nad *ratio legis* nowelizacji z 2004 r. Ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych nie sposób nie zauważyć, że wcześniej ustawodawca nie wskazywał wprost organu sprawującego nadzór nad samorządowymi kolegiami odwoławczymi. Odniesienia takiego nie było względem Prezesa Rady Ministrów, który wykonywał (i wykonuje nadal) szereg ustawowo przypisanych czynności w zakresie funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych (np. powoływanie i odwoływanie prezesa, wiceprezesa kolegium). Idąc dalej, zgodnie z art. 5 pkt 1 Ustawy o Radzie Ministrów<sup>15</sup>, Prezes Rady Ministrów w celu wykonywania zadań i kompetencji określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i przepisach ustaw, może w szczególności wyznaczyć ministrowi zakres spraw, w których minister ten działa z upoważnienia Premiera. Zważywszy powyższe można przyjąć, że w obecnym stanie prawnym istnieją podstawy do upoważnienia przez Prezesa Rady Ministrów ministra właściwego w sprawach administracji do wykonywania funkcji nadzorczych w odniesieniu do samorządowych kolegiów odwoławczych.

Podkreślenia wymaga fakt, często niezauważalny w doktrynie<sup>16</sup>, że nadzór nad działalnością administracyjną samorządowych kolegiów odwoławczych w żadnym stopniu nie wpływa na działalność orzeczniczą kolegiów. Kryteria sprawowania nadzoru zostały bardzo klarownie wskazane w przepisach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną samorządowych kolegiów odwoławczych oraz w dyspozycji normy art. 3a Ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, zgodnie z którą nadzór nad działalnością administracyjną kolegiów nie może naruszać uprawnień sądu administracyjnego sprawującego kontrolę orzecznictwa kolegium. Drugim, niezwykle ważnym aspektem sprawowanego nadzoru, jest jego podłoże aksjologiczne wyrażone w art. 3a ust. 3 pkt 1 Ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, zgodnie z którym nadzór ma służyć sprawnemu i rzetelnemu wykonywaniu zadań powierzonych kolegiom.

---

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (DzU z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.).

<sup>16</sup> M. Bąkiewicz, *Samorządowe Kolegia Odwoławcze...*, *op. cit.*, s. 10-11.

## 4. Treść, zakres i istota nadzoru administracyjnego nad samorządowymi kolegiami odwoławczymi

### 4.1. Organ nadzoru

Przy założeniu, że powierzenie<sup>17</sup> ma charakter jednorazowego aktu dokonanego indywidualnie poprzez osobę sprawującą urząd Prezesa Rady Ministrów wobec osoby zajmującej stanowisko ministra spraw wewnętrznych i administracji, zmiana personalna na wymienionych stanowiskach w każdym razie skutkuje koniecznością dokonania kolejnego aktu powierzenia<sup>18</sup>.

Bez względu na organ wykonujący nadzór, jego zakres przedmiotowy pozostaje niezmienny. Przepisy Ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych wskazują Prezesa Rady Ministrów, jako właściwego do szczegółowego określenia trybu sprawowania nadzoru nad kolegiami i jednocześnie obligują, do uprzedniego zasięgnięcia opinii w sprawie zgromadzonych na wspólnym posiedzeniu prezesów samorządowych kolegiów odwoławczych. Brzmienie art. 3a ust. 3 Ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych pozwala przyjąć, że wymóg zaciągnięcia opinii Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych ma charakter jedynie formalny.

### 4.2. Kontrola jako podstawowy element zakresu i trybu sprawowania nadzoru

Podstawą prawną sprawowania nadzoru nad administracyjną działalnością kolegiów są przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną samorządowych kolegiów odwoławczych. Zgodnie z przepisami wyżej wymienionych regulacji, sprawowanie nadzoru nad działalnością administracyjną kolegiów obejmuje:

- kontrolę zagadnień związanych z organizacją i warunkami pracy kolegium (m.in. respektowanie postanowień regulaminu organizacyjnego ko-

---

<sup>17</sup> Szeroko na temat powierzenia, M. Geszprych, *Problemy administracyjno-prawne w planowaniu urzędzenia lasu* – uwagi de lege lata i de lege ferenda, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, w druku.

<sup>18</sup> Tylko w 2007 r. były dokonane trzykrotnie zmiany personalne na stanowisku ministra spraw wewnętrznych i administracji, co skutkowało każdorazowo wystawianiem odrębnego aktu upoważnienia i w następstwie wyraźnym opóźnieniem realizacji funkcji nadzorczych szefa resortu spraw wewnętrznych i administracji względem administracyjnej działalności samorządowych kolegiów odwoławczych.

- legium, przy czym uchwalenie regulaminu należy do właściwości zgromadzenia ogólnego danego kolegium, terminowość załatwiania spraw);
- analizę rocznych informacji o działalności kolegium (przedłożenie wyżej wymienionych informacji odpowiednim organom, poprzedzone przyjęciem przez zgromadzenie ogólne kolegium jest obowiązkiem prezesa każdego kolegium);
  - rozpatrywanie skarg na pozaorzeczniczą działalność kolegiów;
  - badanie zachowania trybu i wymogów wyłonienia kandydatów na członków kolegium oraz na prezesa samorządowego kolegium odwoławczego;
  - badanie prawidłowości przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego w celu ustalenia okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających odwołanie prezesa kolegium, a także postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec członków kolegium.

Bezspornie w zakresie nadzoru administracyjnego zostały zawarte istotne aspekty funkcjonowania kolegium, w szczególności dotyczące prawidłowości wyłaniania kandydatów na członków kolegium czy prezesa kolegium. Realizowany nadzór nad działalnością administracyjną w głównej mierze opiera się na instytucji kontroli, prowadzonej przez komórkę właściwą do spraw kontroli w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Przeprowadzenie kontroli zarządza organ sprawujący nadzór w formie zarządzenia administracyjnego. Kontrola przeprowadzana jest zgodnie z programem kontroli zatwierdzanym każdorazowo przez dyrektora komórki kontrolującej.

Innym aspektem są środki kontroli, wymienione enumeratywnie w przepisach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną samorządowych kolegiów odwoławczych, tj.:

- wgląd do wszelkich dokumentów i innych materiałów związanych z zakresem kontroli,
- oględziny majątku należącego do kontrolowanego biura kolegium,
- sprawdzanie przebiegu określonych czynności,
- zabezpieczanie dowodów oraz zasięganie informacji w innych instytucjach nie objętych kontrolą,
- żądanie od prezesa i pracowników biura kolegium ustnych i pisemnych wyjaśnień w wyznaczonym terminie.

W razie ujawnienia w toku kontroli okoliczności wskazujących na popełnienie przestępstwa lub wykroczenia albo przestępstwa skarbowego lub wykro-



czenia skarbowego, albo też naruszenia dyscypliny finansów publicznych, kontrolujący niezwłocznie zobowiązani są do poinformowania o tym na piśmie, za pośrednictwem dyrektora komórki kontrolującej, organ nadzoru, który zawiadamia właściwy organ.

Dokonane w postępowaniu kontrolnym ustalenia kontrolujący opisują w protokole kontroli, czyli w akcie mającym charakter dokumentu materialno-technicznego o swoistym charakterze. Przy czym dokument ten może być zmieniony w drodze obopólnego porozumienia, w trybie złożenia umotywowanych zastrzeżeń przez prezesa kontrolowanego kolegium. Po uwzględnieniu ewentualnych zastrzeżeń do protokołu, dokument ten nabywa większe znaczenie prawne, gdyż stanowi podstawę do sporządzenia wystąpienia pokontrolnego, zawierającego ocenę działalności kontrolowanego kolegium wynikającą z ustaleń zawartych w protokole kontroli, opis przyczyn powstania, zakres i skutki stwierdzonych nieprawidłowości, osoby odpowiedzialne za ich powstanie oraz uwagi, wnioski i zalecenia w sprawie ich usunięcia.

Następstwem sporządzenia wystąpienia pokontrolnego, zawierającego uwagi i zalecenia, jest powstanie obowiązku prezesa kontrolowanego kolegium, do sporządzenia stanowiska o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

Reasumując, *de facto* o ile sam protokół kontroli nie ma znaczenia normatywnego, to jego sporządzenie i wzajemne przyjęcie daje podstawę do sporządzenia wystąpienia pokontrolnego, rodzącego następstwa normatywne, częstokroć o charakterze sankcyjnym. Na etapie przeprowadzenia kontroli, konsekwencją stwierdzenia nieprawidłowości w administracyjnej działalności kolegium, mogą być: (negatywna) ocena działalności kolegium, uwagi, wnioski i zalecenia. Wystąpienie pokontrolne zawiera ocenę działalności kontrolowanego kolegium, wynikającą z ustaleń zawartych w protokole kontroli, opis przyczyn powstania, zakres i skutki stwierdzonych nieprawidłowości, osoby odpowiedzialne za ich powstanie oraz uwagi, wnioski i zalecenia w sprawie ich usunięcia.

Wobec wymienionych zagadnień będących przedmiotem kontroli, np. przeprowadzenie naboru na członków kolegium, środki jakie przewidział ustawodawca wydają się niewspółmierne.

Kwestią drugoplanową jest możliwość zlecenia przeprowadzenia kontroli przez organ nadzoru, przy zastosowaniu trybu uproszczonego w przypadkach sporządzania odpowiedniej informacji dla szefa Rządu lub Rady Ministrów albo w celu zbadania spraw wynikających ze skarg, wniosków lub listów obywateli,

dokonania analizy dokumentów i innych materiałów otrzymanych z samorządowych kolegiów odwoławczych. Po kontroli w trybie uproszczonym sporządza się sprawozdanie, które podpisuje kontrolujący. W razie ujawnienia, w toku kontroli przeprowadzonej przy zastosowaniu trybu uproszczonego, okoliczności wskazujących na popełnienie przestępstwa lub wykroczenia albo przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, albo też naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub okoliczności uzasadniających odpowiedzialność dyscyplinarną lub porządkową, sporządzany jest protokół kontroli.

#### 4.3. Powoływanie i odwoływanie prezesa i członków SKO jako element nadzoru

Jak sygnalizowano, powoływanie członków kolegium należy do uprawnień Prezesa Rady Ministrów. *Prima facie* w kompetencji przysługującej Premierowi można dopatrywać się elementów nadzorczych, polegających na wpływaniu na skład osobowy kolegium. Jednakże analiza przepisów ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych (zwłaszcza art. 7 ust. 2) prowadzi do przekonania, że w tym zakresie organ powołujący związany jest wnioskiem prezesa danego kolegium, popartym wyborem zgromadzenia ogólnego wskazanego kolegium.

Odwołanie członka ze składu kolegium należy również do kompetencji Prezesa Rady Ministrów, co może nastąpić jedynie na wniosek prezesa danego kolegium w okolicznościach enumeratywnie wskazanych w ustawie (art. 6 ust. 1).

Nieprawidłowości w zakresie przeprowadzanych w kolegium naborów na członków kolegium w drodze konkursu stanowią naruszenie obowiązków prezesa kolegium o charakterze podstawowym. Tym niemniej trudno przyjąć, że omawiany przykład bezpośrednio wypełnia dyspozycję normy z art. 6 ust. 1a Ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, zgodnie z którym Premier 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. *De facto* odwołanie prezesa kolegium we wskazanym trybie należy określić jako czynność złożoną, wymagającą przeprowadzenia, z udziałem zainteresowanego i po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego kolegium, postępowania wyjaśniającego, w którym ustala się wystąpienie okoliczności będących podstawą wniosku szefa resortu spraw wewnętrznych i administracji do Prezesa Rady Ministrów. Konstrukcja wskazanego przepisu stwarza pole swobodnej oceny

sytuacji przez uprawniony organ, który może, lecz nie musi skorzystać ze swojego uprawnienia.

Decyzja o odwołaniu ze stanowiska nie ma charakteru ostatecznego, gdyż zainteresowanemu służy prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia. Wniesienie skargi wstrzymuje odwołanie ze stanowiska. *Prima facie* złożona procedura odwołania jest na tyle przewlekła, że stwarza na zewnątrz wrażenie przyzwolenia na stan rzeczy, w których zachodzą wątpliwości co do właściwego funkcjonowania kolegium.

Z uwagi na jasność regulacji, poza przedmiotem dywagacji są okoliczności obligujące Premiera do odwołania prezesa kolegium, tj.:

- a) złożenie rezygnacji ze stanowiska,
- b) skazanie prawomocnym wyrokiem, orzeczonym za przestępstwo popełnione z winy umyślnej,
- c) utrata obywatelstwa polskiego i pełni praw publicznych.

Innym aspektem jest naruszenie procedury konkursowej na członka kolegium, które *prima facie* można rozważać w kategoriach postępowania uchybiającego obowiązkom czy godności zawodowej, co rodziłoby odpowiedzialność dyscyplinarną. Jednakże *de lege lata*, postępowanie dyscyplinarne, a w konsekwencji nałożenie kary dotyczy jedynie członków kolegium.

## 5. Praktyczne aspekty wykonywanego nadzoru

Po wejściu w życie przepisu art. 1 pkt 1 Ustawy o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, Ustawy o działach administracji rządowej oraz Ustawy o administracji rządowej w województwie, nadzór nad administracyjną działalnością samorządowych kolegiów odwoławczych prowadziła komórka właściwa ds. nadzoru i kontroli w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W ramach prowadzonych czynności nadzorczych, Kancelaria przeprowadziła dwie kontrole w samorządowych kolegiach odwoławczych, w ramach których zaleciła m.in. powołanie komisji dyscyplinarnej oraz powtórzenie konkursu na członków kolegium, przeprowadzonego z naruszeniem przepisów prawnych.

Od dnia 28 sierpnia 2006 r., tj. od dnia powierzenia nadzoru nad administracyjną działalnością samorządowych kolegiów odwoławczych ministrowi spraw wewnętrznych i administracji, czynności kontrolno-nadzorcze są prowadzone przez dwie komórki organizacyjne ministerstwa, właściwe do spraw kontroli i nadzoru nad samorządowymi kolegiami odwoławczymi.

W ramach wykonywanych czynności kontrolno-nadzorczych z zakresu organizacji i warunków pracy samorządowych kolegiów odwoławczych przeprowadzono 12 kontroli w 11 samorządowych kolegiach odwoławczych. W wyniku przeprowadzonych kontroli ustalono występowanie następującego rodzaju nieprawidłowości:

- nieprzestrzeżenie przepisu art. 16c-e Ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych w zakresie powołania komisji dyscyplinarnej;
- nieprzestrzeżenie przepisów procedury administracyjnej oraz ordynacji podatkowej z zakresu dochowania terminów rozpatrywania spraw wynikających z przepisów art. 35 i 36 k.p.a.<sup>19</sup> oraz art. 139 i 140 *Ordynacji podatkowej*<sup>20</sup>;
- łamanie zakazu, wynikającego z art. 9 ust. 1 pkt 3 Ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych oraz przypadki zawarcia umów cywilnoprawnych, niezgodnie z art. 9 ust. 2 ww. ustawy;
- łamanie przepisów dotyczących trybu przeprowadzania konkursów przez samorządowe kolegia odwoławcze w zakresie wyłonienia etatowych i pozaetatowych członków kolegium;
- nieprzestrzeżenie obowiązków wynikających z przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną samorządowych kolegiów odwoławczych;
- nieprzestrzeżenie obowiązków wynikających z przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego wobec członków samorządowych kolegiów odwoławczych<sup>21</sup>;
- nieprzestrzeżenie przepisów wewnętrznych aktów, tj. regulaminu organizacyjnego, regulaminu pracy i instrukcji kancelaryjnej.

Jednocześnie w ramach wykonywania czynności nadzorczych nad administracyjną działalnością samorządowych kolegiów odwoławczych, minister właściwy do spraw administracji wydał ok. 30 postanowień w sprawie wyznaczenia innego kolegium właściwego do rozpatrzenia sprawy; rozpatrzono również

---

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (DzU z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) [dalej: k.p.a.].

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa* (DzU z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.) [dalej: *Ordynacja podatkowa*].

<sup>21</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego wobec członków samorządowego kolegium odwoławczego oraz wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia (DzU Nr 14, poz. 125 ze zm.).

ponad 110 skarg i wniosków dotyczących pozaorzeczniczej działalności kolegiów oraz nadano dalszy bieg kilkunastu zażaleniom wnoszonym w trybie art. 37 k.p.a.

Wskazane praktyczne aspekty sprawowania nadzoru nad administracyjną działalnością samorządowych kolegiów odwoławczych, utwierdzają w przekonaniu, że nadzór służy sprawnemu i rzetelnemu wykonywaniu zadań powierzonych kolegiom i w żaden sposób nie narusza uprawnień sądu administracyjnego, sprawującego kontrolę orzecznictwa kolegium.

## 6. Ujęcie wartości w sprawowaniu nadzoru nad administracyjną działalnością SKO

Normy prawne dotyczące nadzoru są ściśle związane z niezwykle istotnym czynnikiem, którym są wartości, czyli podstawy aksjologiczne. Wartość w systemie prawnym jest stosunkiem ocen prawodawcy: skonkretyzowanej czasowo oceny stanu, przedmiotu, faktu lub zdarzenia odniesionej do systemu relatywnie stałych ocen. Podstawowe cechy strukturalne wartości wyznaczają specyfikę problemu związków treściowych między wartościami<sup>22</sup>. Wypada więc zwrócić uwagę na to, że moc wiążąca każdej wartości prawnej wynika jednoznacznie i wprost z mocy wiążącej norm prawnych; materialnym podłożem norm prawnych są właśnie wartości.

Jak zauważa Z. Cieślak<sup>23</sup>, cel normy jest wartością wprowadzoną przez prawodawcę do systemu prawa. Jaki jest więc cel normy art. 3a Ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych w zakresie wykonywania nadzoru nad administracyjną działalnością samorządowych kolegiów odwoławczych? Odpowiedź znajduje się w systemie prawa, a mianowicie nadzór ma zapewnić istnienie sprawności i rzetelności wykonywania zadań powierzonych kolegiom (art. 3a ust. 3 pkt 1 Ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych). W kontekście funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, wskazane kierunki działalności administracji publicznej, w tym samorządowych kolegiów odwoławczych, stanowią wartość samą w sobie.

---

<sup>22</sup> Zob. Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 40-41.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 44-45.

## 7. Pozycja ustrojowa samorządowych kolegiów odwoławczych a aspekty nadzoru administracyjnego – rozważania *de lege lata*

Kwestią nie podlegającą dyskusji jest istotna rola kolegiów w procesie budowania systemu demokratycznego państwa prawnego. Kolegia tworzą swoisty filtr chroniący sądy administracyjne przed zapaścią ze strony nawału odwołań i zażaleń na decyzje organów samorządu terytorialnego. Znaczenie kolegiów w tym zakresie jest trudne do przecenienia, gdyż rozpoznają one ok. 179 tys. spraw rocznie<sup>24</sup>. Wpłynięcie takiej ilości spraw do sądów administracyjnych, w praktyce uniemożliwiłoby im wykonywanie swoich konstytucyjnych obowiązków. Trudno również zakładać z podobnych względów, aby zespoły w urzędach wojewódzkich, częstokrotnie niedofinansowane, mogły skutecznie rozpatrywać odwołania od decyzji, zażalenia na postanowienia, żądania wznowienia postępowania lub stwierdzanie nieważności decyzji, należące do kategorii bardzo trudnych, częstokrotnie wymagających specjalistycznego przygotowania. Trudno również przyjmować słuszność argumentów dotyczących konieczności likwidacji samorządowych kolegiów odwoławczych ze względu na aspekty finansowe, zrzucając na plan drugi jakość stosowania prawa przez składy orzekające samorządowych kolegiów odwoławczych. Zważywszy powyższe, niezrozumiałe jest *ratio legis* projektu Ustawy z dnia 20 marca 2007 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, zakładającego m.in. likwidację samorządowych kolegiów odwoławczych, tym bardziej, że projekt ten był skazany na niepowodzenie w konstatacji z normą art. 78 Konstytucji RP, odnoszącą się do gwarancji istnienia zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

Tym niemniej kwestią sporną pozostaje charakter prawny kolegiów w świetle przepisów ustrojowych. *Prima facie* użycie przymiotnika „samorządowe” w nazwie samorządowe kolegium odwoławcze może wskazywać na związek ustrojowy i procesowy kolegiów z jednostkami samorządu terytorialnego. *De facto* takie założenie jest zgubne. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w jednym z postanowień<sup>25</sup>, samorządowe kolegium odwoławcze nie jest organem osoby prawnej, jaką jest jednostka samorządu terytorialnego<sup>26</sup>, ani też nie reprezentuje

---

<sup>24</sup> Dane z: *Analizy informacji o działalności samorządowych kolegiów odwoławczych w roku 2007*, MSWiA 2008, s. 12.

<sup>25</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 czerwca 2000 r. (Sygn. III RN 179/99), [w:] OSN z 2001 r. Nr 9, poz. 294.

<sup>26</sup> Art. 165 ust. 1 Konstytucji RP.

żadnej wspólnoty samorządowej, którą tworzy z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. Wskazać również należy, że w aktualnym stanie prawnym samorządowe kolegium odwoławcze orzeka jako organ wyższego stopnia niezależnie od tego, czy rozstrzygnięcie wydane przez organ jednostki samorządu terytorialnego zapadło w sprawie z zakresu zadań własnych tych jednostek, czy zadań z zakresu administracji rządowej. Przyjmując za kryterium wyróżniające rodzaj spraw rozstrzyganych przez kolegia, należy zauważyć, że samorządowe kolegium odwoławcze jest organem z pogranicza sfery samorządowej i rządowej. Biorąc pod uwagę kryterium spraw rozstrzyganych przez samorządowe kolegia odwoławcze, uwidacznia się ścisły związek samorządu terytorialnego z kolegiami, rozpatrującymi odwołania od spraw organów pierwszej instancji. Zważywszy powyższe, w dużym uproszczeniu można przyjąć, że samorządowe kolegia odwoławcze mają charakter organu samorządu terytorialnego z punktu widzenia procesowego. Analizując jednak związek ustrojowy kolegiów z samorządem terytorialnym, to poza jednym przypadkiem dotyczącym obowiązku prezesa kolegium do przedkładania sejmikowi województwa, po przyjęciu przez zgromadzenie ogólne kolegium, rocznej informacji o działalności tego organu do końca pierwszego kwartału roku następnego (art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych), nie ma żadnego związku ustrojowego kolegiów z samorządem terytorialnym. Nawet ostatni związek jest łatwy do podważenia, gdyż sejmik wojewódzki nie został wyposażony w żadne instrumenty prawne umożliwiające przymuszenie prezesa kolegium, w przypadku jego bezczynności, do wykonania obowiązku przedłożenia tej informacji. Biorąc pod uwagę, że powyższy przepis ma charakter *lex imperfecta*, trudno zakładać, aby istniejący obowiązek miał większe znaczenie normatywne.

Na podstawie art. 3a Ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, samorządowe kolegia odwoławcze ustrojowo są związane z organami administracji rządowej, poprzez podległość organizacyjno-służbową Prezesowi Rady Ministrów, bądź administracyjną ministrowi właściwemu do spraw administracji. Na atrybuty „państwowości” kolegiów wskazuje również norma art. 3 Ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, odnosząca się do kolegiów jako „państwowych jednostek budżetowych”. Niektórzy wskazują na ścisły związek kolegiów ze strukturą administracji rządowej, nie tylko przez związanie ww. normą zawartą w przepisie art. 3 Ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, ale również przez tryb kształtowania składu osobowego kolegiów przez szefa Rady Ministrów<sup>27</sup>. Kwestią niepodlegającą dyskusji jest aspekt

<sup>27</sup> J. Borkowski, *Samorządowe Kolegia...*, op. cit., s. 24.

niezależności orzeczniczej kolegiów od działalności administracji rządowej, co wynika wprost z normy art. 21 Ustawy o *samorządowych kolegiach odwoławczych* stanowiącym o niezależności kolegiów. Wskazać przy tym należy na *ratio legis* rozwiązania stanowiącego o niezależności procesowej kolegiów od administracji rządowej, ale nie ustrojowej niezależności kolegiów od organów administracji rządowej. Jakkolwiek Prezes Rady Ministrów zachowuje szereg uprawnień ustrojowych względem samorządowych kolegiów odwoławczych, to uznać należy istotę uprawnień ministra spraw wewnętrznych i administracji posiadającego uprawnienie do złożenia wniosku o odwołanie prezesa kolegium w przypadku powtarzającego naruszania prawa przez prezesa kolegium. Zważywszy powyższe, wskazywanie przez M. Bąkiewicza<sup>28</sup> na brak możliwości „wpisania się samorządowych kolegiów odwoławczych w system administracji rządowej”, przy nienegowaniu autora sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną samorządowych kolegiów odwoławczych przez Prezesa Rady Ministrów lub ministra właściwego w sprawach administracji ma charakter *argumentum ad absurdum*, gdyż z uznanych przesłanek autor dochodzi do błędnej konkluzji. Podobnie nie jest oczywiste, jak donosił Z. Janowicz, że samorządowe kolegia odwoławcze „są oczywiście niezależne pod względem organizacyjnym (...) od organów administracji państwowej (rządowej)”<sup>29</sup>.

Natomiast poza sporem jest, że organ administracji rządowej nie może być z punktu widzenia polskiego systemu prawa organem wyższego stopnia względem samorządowych kolegiów odwoławczych<sup>30</sup>. Z uwagi na zakres tematyczny pracy, poza przedmiotem naszych rozważań będą bardzo cenne opinie identyfikujące samorządowe kolegia odwoławcze z organami *quasi-sądowymi*<sup>31</sup>.

Należy zgodzić się za to z D. Kijowskim<sup>32</sup>, że **zaśmiecamy** [podkreślenie autorów] prawo przepisami niespełniającymi żadnej funkcji. Podany przykład powierzenia ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej nadzoru, przy jednoczesnym braku **wyposażenia** [podkreślenie autorów] w środki działania konieczne do jego sprawowania, czyni go organem nadzorującym tylko z nazwy. W omawianym tu konkretnie zagadnieniu dotyczącym określonego w ustawie nadzoru nad samorządowymi kolegiami odwoławczymi przypi-

<sup>28</sup> M. Bąkiewicz, *Samorządowe Kolegia...*, *op. cit.*, s. 11.

<sup>29</sup> Z. Janowicz, *Samorządowe Kolegia Odwoławcze*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, nr 1, s. 21.

<sup>30</sup> Niezwykle szczegółowo na ten temat D. Kijowski, *W kwestii nadzoru...*, *op. cit.*, s. 210-212.

<sup>31</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Instytucje prawne sądowej ochrony samodzielności gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1-2, s. 44.

<sup>32</sup> D. Kijowski, *W kwestii nadzoru...*, *op. cit.*, s. 212-214.



sanego w wyniku powierzenia szefowi resortu spraw wewnętrznych i administracji publicznej, posiadany przez ministra ograniczony katalog uprawnień nadzorczych oraz niewielka możliwość wiążącego wpływania na działania samorządowych kolegiów odwoławczych, czyni ten nadzór w dużej mierze nadzorem nieskutecznym.

## 8. Uwagi *de lege ferenda*

Istotnym aspektem jest wypracowanie skutecznych instrumentów prawnych, które usprawniłyby sprawowanie nadzoru administracyjnego przez Prezesa Rady Ministrów lub ministra właściwego do spraw administracji. Aktualna konstrukcja nadzoru administracyjnego nie przewiduje bowiem narzędzi umożliwiających bezpośrednio interweniowanie w sytuacjach powstałych wątpliwości co do prawidłowego sprawowania swoich obowiązków przez prezesa kolegium, jako odpowiedzialnego za administracyjną działalność kolegium. Prezes kolegium w sytuacji stwierdzonych nieprawidłowości w sferze administracyjnej działalności kolegium nie ponosi bezpośrednich konsekwencji<sup>33</sup>, co więcej, w żaden sposób nie jest zobligowany do wykonania przedstawionych mu zaleceń.

Dla poprawy efektywności nadzoru powinny być zagwarantowane organowi nadzorującemu możliwości ingerowania w działalność organów na mocy wiążących rozstrzygnięć zarówno w zakresie funkcjonalnym, jak i personalnym. Poza problematyką braku narzędzi prawnych dotyczących odwołania prezesa samorządowego kolegium odwoławczego z zajmowanego stanowiska pozostaje istotna nierozwiązana kwestia braku instrumentów umożliwiających Premierowi zawieszenie prezesa samorządowego kolegium odwoławczego.

Przedstawiona powyżej możliwość odwołania prezesa kolegium w przypadku powtarzającego się naruszania przez niego prawa zgodnie z art. 6 Ustawy *o samorządowych kolegiach odwoławczych* jest na tyle skomplikowana, a zarazem skonstruowana w sposób przezorny, że w dotychczasowej praktyce nigdy nie została zrealizowana. Obecna konstrukcja prowadzi do samodzielności samorządowych kolegiów odwoławczych i opiera się na niezawisłości orzeczniczej kolegiów. Kwestia ta związana jest przede wszystkim z niezależnością osobistą i nieusuwalnością prezesa i członków. Dużą rolę odgrywa tu również

---

<sup>33</sup> Dodatkowo w obecnie obowiązującym porządku prawnym nie ma instrumentów, umożliwiających pociągnięcie prezesa samorządowego kolegium odwoławczego do odpowiedzialności dyscyplinarnej.

samodzielny układ organizacyjny i brak organizacyjnej podległości oraz samodzielna pozycja w sferze finansów, gwarantowana bezpośrednio ustawą budżetową. W związku z powyższym, można wysnuć zapewne niepopularną tezę, że brak rzeczywistego nadzoru może stworzyć sytuację poczucia bezkarności. Ale czy o to chodziło ustawodawcy w konstatacji z regułą demokratycznego państwa prawa?

## Specific character of supervision over local boards of appeal

### S u m m a r y

Respecting the analyses, views and discussions concerning legal and systemic position of local boards of appeal present in literature, this article discusses the effectiveness of supervision over local boards of appeal. The authors aimed to prove that there are no legal obstacles to entrust the supervision over local boards of appeals to a minister responsible for public administration matters. The work proves that axiological basis constitutes an important aspect of supervision as defined by art. 3a, p. 3 (1) of the act on local boards of appeal, which states that supervision is to serve the purpose of efficient and conscientious execution of tasks entrusted to the boards. The *de lege lata* remarks prove that on the basis of the provisions of substantial law, local boards of appeal are systemically connected with government administration bodies through the organisational and official submission to the prime minister or administrative submission to the minister of internal affairs and administration. The *de lege ferenda* remarks prove that to improve effectiveness of supervision, the supervising body should be guaranteed the right to intervene in the bodies' activity resulting from the binding decisions both in functional and personal scope.

## Die Besonderheiten der Aufsicht über der Verwaltungstätigkeit von kommunalen Berufungskommissionen

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

Der Gegenstand des vorliegenden Artikels sind die Fragen nach der Wirksamkeit der Aufsicht über administrativer Tätigkeit von kommunalen Berufungskommissionen, wobei die in der Fachliteratur diskutierten Analysen, Auswertungen und Erwägungen, die sich auf die verfassungsrechtliche Lage der Kommissionen beziehen, berücksichtigt werden. Die Verfasser bemühten sich zu beweisen, dass keine rechtlichen Hindernisse vorliegen, die es nicht zulassen, dass die Aufsicht über kommunalen Berufungskommissionen dem für öffentliche Verwaltung zuständigen Minister anvertraut wird. In der Abhandlung wurde nachgewiesen, dass ein wichtiger Aspekt der Aufsichtsausübung ihre axiologische Grundlage ist, die in Art. 3a Abs. 3 Pkt.1 des Gesetzes über kommunale Berufungskommissionen zum Ausdruck kommt. Laut diesem Artikel soll die Aufsicht effektiver und rechtschaffener Erfüllung der den Kommissionen anvertrauten Aufgaben dienen. In den Bemerkungen de lege lata wurde nachgewiesen, dass die kommunalen Berufungskommissionen auf Grund der Bestimmungen des Materialrechtes verfassungsmäßig mit den staatlichen Verwaltungsorganen verbunden sind. Durch die organisatorisch-dienstliche Unterordnung unterstehen sie dem Premier, bzw. durch die administrative dem Innenminister. In den Bemerkungen de lege ferenda wurde nachgewiesen, dass man dem Aufsichtsorgan die Möglichkeit des Eingriffs in die Tätigkeit der Organe gewährleisten muss, und zwar auf Grund von verbindlichen funktionalen und personalen Entscheidungen, damit die Wirksamkeit der Aufsicht verbessert wird.