

# OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 15/2022

## SAMORZĄDOWE KOLEGIA ODWOŁAWCZE - ZADANIA, KOMPETENCJE, PROCEDURA

*dr Mariusz Paradowski*

### Wiadomości wstępne

Samorządowe kolegium odwoławcze jest organem administracji publicznej, który spełnia znamienne rolę w sferze formalnego prawa administracyjnego. Niemal każdy mieszkaniec wspólnoty samorządowej niezadowolony z rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej organu I instancji w postępowaniu administracyjnym sięga po rozwiązania normatywne angażujące SKO w procedurze odwoławczej. W ten sposób dochodzi do egemplifikacji zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Na gruncie procesowym obywatelowi przysługuje uprawnienie do żądania dwukrotnego rozpatrzenia jego sprawy administracyjnej przez dwa niezależne względem siebie organy władzy publicznej. Należy również pamiętać, że SKO jest organem quasi-sądowym. Zaliczany jest on także do kręgu organów ochrony prawnej. Za takim argumentem przemawiają względy kompetencyjne tego podmiotu. Samorządowe kolegia odwoławcze będące organem wyższego stopnia w administracyjnym toku instancji rozstrzygają w sprawach mieszkańców lokalnej wspólnoty samorządowej i niejednokrotnie dokonują konwalidacji błędnej decyzji administracyjnej uprzednio wydanej przez organ I instancji. Niespełna trzydziestoletnie istnienie SKO w polskim systemie prawnym ugruntowało określoną tradycję procesową, wyprofilowało pewną kulturę prawną oraz utrwaliło społeczne zwyczaje. Na temat wskazanych organów administracji publicznej pojawiło się wiele publikacji naukowych[1].

[1] zob. R. Bucholski, J. Jaśkiewicz, A. Mikos-Sitek, *Samorządowe kolegia odwoławcze w systemie administracji publicznej*, Warszawa 2016.

## 2. Geneza samorządowych kolegiów odwoławczych

Rys historyczny SKO zaczyna kształtować się w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku. A. Skibiński nadmieniał, iż: „prace nad projektem ustawy regulującej problematykę kolegiów, podjęto na przelocie lat 1992 i 1993. Projekt ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, opracowany przez Biuro Reformy Administracji Publicznej Urzędu Rady Ministrów, został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 sierpnia 1993 r. i skierowany do Sejmu”[2]. A. Janus oraz R. Kamiński z kolei dostrzegli, że: „przywrócenie samorządności na poziomie gminy i pojawienie się nowych, samodzielnych organów administracji publicznej uprawnionych do prowadzenia postępowania administracyjnego wymusiło na ustawodawcy utworzenie nowego organu odwoławczego lub też powierzenie tej funkcji innym instytucjom. Stało się tak, ponieważ przywrócenie samorządności na poziomie gminy w bezpośredni sposób związane było z wyodrębnieniem części kompetencji z zakresu władzy publicznej z administracji rządowej i przekazanie ich gminom, a co za tym idzie – dokonania podziału zadań publicznych na zadania własne i zlecone jednostki samorządu terytorialnego. O ile weryfikacja decyzji z zakresu wykonywania zadań poruczonych mogła być wykonywana przez wojewodę (czyli terenowy organ administracji rządowej), o tyle w odniesieniu do zadań własnych konieczne stało się wprowadzenie innego rozwiązania. Ostatecznie ustawodawca zdecydował się na powołanie nowego organu, którym stały się kolegia odwoławcze”[3]. Zdaniem T. Karwickiego: „przyczyna utworzenia kolegiów była ściśle związana z obowiązującą na gruncie postępowania administracyjnego zasadą dwuinstancyjności postępowania, wyrażoną w art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego. Nadto prawodawcy przyświecała idea ochrony samodzielności samorządu terytorialnego wynikająca z przyjętego modelu reformy ustrojowej władzy publicznej”[4].

## 3. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w ujęciu doktrynalno-jurydycznym

Teoretyzując na temat problematyki dotyczącej samorządowych kolegiów odwoławczych należy odnotować, że rozumienie wymienionych organów administracji publicznej wynika bezpośrednio z poglądów literatury prawniczej, ustawodawstwa zwykłego oraz orzecznictwa sądowno-administracyjnego. Zdaniem S. Serafina oraz B. Szmulika: „samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia powołanymi przede wszystkim do rozstrzygania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, a należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego oraz do innych spraw określonych przepisami szczególnymi. W szczególności są one właściwe do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji”[5]. Przedmiotowe organy administracji publicznej w analogiczny sposób określa prawodawca na mocy przepisów ustawy z dnia 12 marca 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych[6]. Zgodnie z treścią przepisu art. 1 i 2 wymienionego aktu prawnego samorządowe kolegia odwoławcze, zwane dalej „kolegiami”, są organami wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Na zasadach określonych w odrębnych ustawach kolegia orzekają w innych sprawach administracyjnych. Kolegia są organami właściwymi w szczególności do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, ponagleń, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji.

[2] A. Skibiński, *Kształtowanie zakresu właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych w latach 1990-2010* [w:] *Studia Lubuskie* t. VI, Sulechów 2010, s. 238

[3] A. Janus, R. Kamiński, *Samorządowe kolegia odwoławcze* [w:] *Homo Politicus* vol. 12, Łódź 2017, s. 13

[4] T. Karwicki, *Samorządowe kolegium odwoławcze jako kolegialny organ administracji publicznej* [w:] *Acta Universitatis Lodziensis* nr 270, Łódź 2012, s. 35

[5] S. Serafin, B. Szmulik, *Organy ochrony prawnej RP*, Warszawa 2010 s. 191

[6] t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 570.

Na takim stanowisku stoi również orzecznictwo sądów administracyjnych. Wedle postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie: „zgodnie z art. 17 pkt 1, art. 5 § 2 pkt 6 K.p.a. w związku z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994r. o samorządowych kolegiach odwoławczych ten organ uznać należy za właściwy do rozpoznania odwołania od decyzji starosty w tej sprawie[7]. W myśl z kolei odrębnego postanowienia tego Sądu: „właściwym do stwierdzenia nieważności orzeczenia prezydium powiatowej rady narodowej o przejęciu nieruchomości na podstawie przepisów dekretu z dnia 5 września 1947 r. o przejęciu na własność państwa mienia pozostającego po osobach przesiedlonych do ZSRR i dekretu z dnia 27 lipca 1949 r. o przejęciu na własność Państwa nie pozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich położonych w niektórych powiatach województw: białostockiego, rzeszowskiego i krakowskiego jest Samorządowe Kolegium Odwoławcze”[8].

Na temat Samorządowego Kolegium Odwoławczego wypowiadają się także normy procesowe prawa administracyjnego oraz prawa podatkowego. Źródłami prawa określającymi paradygmat interpretacyjny SKO są: ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego[9] oraz ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa[10]. Stosownie do treści przepisu art. 17 pkt 1 k.p.a. organami wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu są w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego – samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej. Zgodnie natomiast z treścią przepisu art. 13 § 1 pkt 3 de lege lata ustawy – Ordynacja podatkowa organem podatkowym, stosownie do swojej właściwości, jest samorządowe kolegium odwoławcze jako organ odwoławczy od decyzji wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty albo marszałka województwa.

#### 4. Ustrój samorządowych kolegiów odwoławczych

Niezwykle ważnym zagadnieniem normatywnym jest ustrój samorządowych kolegiów odwoławczych. A. Skibiński podkreślił, że: „samorządowe kolegia odwoławcze działają w imieniu i na rachunek państwa, są wyodrębnione organizacyjnie w strukturze państwa jako samodzielne organy oraz posiadają spójny system finansowania z budżetu państwa, jako jednostki budżetowe. Kolegia posiadają własne organy i określony tryb ich powoływania, odwoływania oraz prawem określone kompetencje”[11].

Organami kolegium są: zgromadzenie ogólne kolegium oraz prezes kolegium. W skład SKO wchodzi: prezes, wiceprezes oraz etatowi i pozaetatowi członkowie. Liczbę członków kolegium określa zgromadzenie ogólne kolegium na wniosek prezesa kolegium. Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w drodze rozporządzenia określa maksymalną liczbę etatowych członków kolegium. Prezes Rady Ministrów na wniosek zgromadzenia ogólnego kolegium powołuje prezesa kolegium spośród dwóch kandydatów będących etatowymi członkami kolegium. Zgromadzenie ogólne kolegium dokonuje wyboru kandydatów na prezesa kolegium w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej 3/5 swojego składu. W przypadku uzyskania wymaganej większości głosów przez więcej niż dwóch kandydatów, wnioskiem zostają objęci dwaj kandydaci, którzy uzyskali kolejno najwyższą liczbę głosów.

[7] Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 21 maja 2009 r., I OW 36/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

[8] Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 18 maja 2005 r., I OW 17/05, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

[9] 3t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735, 1491, 2052.

[10] 4t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 201, 648, 768, 935, 1428, 1537, 2169, 2491, z 2018 r. poz. 106, 138, 398, 650, 723

[11] A. Skibiński, *Pozycja ustrojowa samorządowego kolegium odwoławczego* [w:] Studia Lubuskie t. V, Sulechów 2009, s. 115

W przypadku uzyskania wymaganej większości głosów przez jednego kandydata lub nieuzyskania wymaganej większości przez żadnego kandydata, zarządza się ponownie głosowanie w celu wyłonienia odpowiednio jednego lub dwóch kandydatów. Kandydatem lub kandydatami zostają te osoby, które uzyskały kolejno największą liczbę głosów. Kadencja prezesa kolegium trwa 6 lat licząc od dnia powołania. Odwołanie prezesa kolegium następuje w przypadku: złożenia rezygnacji ze stanowiska, skazania prawomocnym wyrokiem, orzeczonym za przestępstwo popełnione z winy umyślnej lub gdy przestał spełniać warunki określone w art. 7 ust. 1 pkt 1. W praktyce oznacza to zrzeczenie się obywatelstwa polskiego oraz utratę pełni praw publicznych. Prezes Rady Ministrów może odwołać prezesa kolegium w przypadku stwierdzenia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej powtarzającego się naruszania prawa podczas wykonywania obowiązków lub uchylania się od ich wykonywania. Prezesa kolegium odwołuje Prezes Rady Ministrów. Odwołanie prezesa kolegium z tej przyczyny następuje na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej po przeprowadzeniu, z udziałem zainteresowanego i po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego kolegium, postępowania wyjaśniającego, w którym ustala się występowanie okoliczności wymienionych w tym przepisie. Decyzję o odwołaniu, wraz z uzasadnieniem, doręcza się zainteresowanemu. Na przedmiotową decyzję zainteresowanemu służy prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia. Wniesienie skargi wstrzymuje odwołanie ze stanowiska. Sąd administracyjny wyznacza rozprawę w tej sprawie w terminie przypadającym w ciągu 30 dni od dnia przekazania odpowiedzi na skargę. Do postępowania w sprawach, o których tutaj mowa, stosuje się odpowiednio przepisy o zaskarżaniu do sądu decyzji administracyjnych, za wyjątkiem przepisu art. 52 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>[12]</sup>. W razie prawomocnego odwołania prezesa kolegium, wiceprezes kolegium zwołuje niezwłocznie zgromadzenie ogólne kolegium. Po upływie kadencji prezesa kolegium albo odwołaniu prezesa kolegium w związku ze złożoną rezygnacją jego dotychczasowy stosunek pracy przekształca się – na jego wniosek – w stosunek pracy etatowego członka kolegium, w którym pełnił funkcję albo w którym był zatrudniony przed objęciem stanowiska prezesa. W przypadku gdy przekształcenie stosunku pracy prezesa kolegium powodowałoby przekroczenie liczby członków kolegium albo wynikającej z budżetu państwa liczby etatów kalkulacyjnych i limitu środków na wynagrodzenia, liczby te zwiększa się o jeden, a uzupełnienie środków na wynagrodzenia następuje z rezerwy budżetu państwa przeznaczonej na sfinansowanie nieprzewidzianych zmian organizacyjnych.

Etatowym członkiem kolegium może być osoba, która: ma obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw publicznych, ukończyła magisterskie studia prawnicze lub administracyjne, wykazuje się wysokim poziomem wiedzy prawniczej w zakresie administracji publicznej oraz ma doświadczenie zawodowe oraz nie była skazana prawomocnym wyrokiem, orzeczonym za przestępstwo popełnione z winy umyślnej. Pozaetatowym członkiem kolegium może być z kolei osoba spełniająca powyższe wymagania, za wyjątkiem warunku posiadania wyższego wykształcenia prawniczego lub administracyjnego. Członka kolegium powołuje Prezes Rady Ministrów, na wniosek prezesa kolegium, zgłoszony po uzyskaniu opinii zgromadzenia ogólnego kolegium, przyjętej w głosowaniu tajnym, większością głosów, w obecności co najmniej połowy jego składu. Kandydatów na członków kolegium przedstawia jego prezes. Powołanie etatowych członków kolegium następuje na czas nieokreślony. Wiceprezesa powołuje, spośród etatowych członków kolegium, i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek prezesa kolegium. Odwołanie członka kolegium następuje na wniosek prezesa kolegium w przypadkach określonych w ustawie oraz w razie prawomocnego orzeczenia kary wykluczenia ze składu kolegium przez właściwą komisję dyscyplinarną. Pozaetatowi członkowie kolegium wybierani są na okres 6 lat, z tym że co 3 lata następuje wybór połowy ich składu.

[12] t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329.



Prezes kolegium oraz etatowi członkowie kolegium nie mogą należeć do partii politycznej ani prowadzić działalności politycznej. Kandydatów na członków kolegium wyłania się w drodze konkursu. Konkurs ogłasza prezes kolegium, który przewodniczy pracom komisji konkursowej. W skład komisji konkursowej oprócz prezesa kolegium wchodzi dwóch członków wybranych przez zgromadzenie ogólne kolegium. W miarę potrzeby, konkurs przeprowadza się również w związku z koniecznością uzupełnienia składu kolegium. Nowi pozaetatowi członkowie są wybierani na okres do końca dotychczasowej kadencji.

Omawiana ustawa wskazuje na instytucję *incompatybilias*. Członkostwa w kolegium nie można łączyć z: mandatem posła lub senatora; mandatem radnego lub członkostwem w organie wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego; zatrudnieniem w urzędzie gminy, starostwie lub urzędzie marszałkowskim oraz członkostwem w kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Co więcej, etatowego członkostwa kolegium nie można łączyć również z zatrudnieniem na stanowisku sędziego, asesora sądowego i prokuratora oraz zatrudnieniem w tym samym województwie w administracji państwowej. Warto odnotować, że członek kolegium może być, na jego wniosek lub za jego zgodą, przeniesiony do innego kolegium. Przeniesienie następuje na podstawie decyzji prezesa kolegium, do którego członek ten ma być przyjęty, podjętej w porozumieniu z prezesem tego kolegium, którego był członkiem. Nie wolno przemilczeć faktu, iż członkowie kolegium w zakresie wykonywania czynności określonych ustawą korzystają z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym. Członkostwo w kolegium natomiast ustaje z powodu: śmierci, odwołania oraz przeniesienia do innego kolegium lub trwałej utraty zdolności fizycznej lub psychicznej do pracy na zajmowanym stanowisku, stwierdzonej orzeczeniem lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Analizując niniejszą problematykę nie wolno zapomnieć o kompetencjach prezesa SKO. Zgodnie z treścią przepisu art. 11 obowiązującej ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych prezes kolegium kieruje pracami kolegium, a w szczególności: reprezentuje kolegium na zewnątrz, przedkłada, po przyjęciu przez zgromadzenie ogólne kolegium, Prezesowi Rady Ministrów, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej i sejmikowi województwa roczną informację o działalności kolegium w terminie do końca I kwartału roku następującego po roku objętym informacją, opracowuje projekt regulaminu organizacyjnego kolegium, zgłasza wniosek o ustalenie liczby członków kolegium, ogłasza konkurs na członków kolegium, przewodniczy pracom komisji konkursowej, przedstawia kandydatów na członków kolegium wyłonionych w drodze konkursu, występuje z wnioskami o powołanie i o odwołanie wiceprezesa kolegium oraz członka kolegium, czuwa nad jednolitością orzecznictwa oraz sprawnością pracy kolegium oraz wyznacza przewodniczących składów orzekających. Prezes kolegium wykonuje również czynności przewidziane przepisami prawa dla organów administracji publicznej, niezastrzeżone dla składu orzekającego.

Co istotne, zgromadzenie ogólne kolegium zwołuje prezes kolegium co najmniej dwa razy w roku. Zwołuje się ono także na pisemny wniosek co najmniej połowy członków kolegium w terminie 14 dni od dnia jego złożenia. Zgromadzeniu ogólnemu kolegium przewodniczy prezes kolegium. W skład zgromadzenia ogólnego kolegium wchodzi: prezes, wiceprezes oraz etatowi i pozaetatowi członkowie. Do właściwości zgromadzenia ogólnego kolegium należy: uchwalanie regulaminu organizacyjnego kolegium, wybór członków komisji konkursowej, przyjmowanie rocznej informacji o działalności kolegium, wybór kandydatów na prezesa kolegium oraz podejmowanie uchwał w innych sprawach przewidzianych przepisami prawa lub przedstawionych przez prezesa kolegium. W swej zasadniczej części uchwały zgromadzenia ogólnego kolegium zapadają większością głosów, w obecności co najmniej połowy składu kolegium. W przypadku równej liczby głosów rozstrzyga głos prezesa kolegium. Obsługę kancelaryjno-biurową kolegium zapewnia biuro kolegium.

Trzeba również zwrócić uwagę na politykę kadrową SKO. Prezes kolegium nawiązuje i rozwiązuje stosunek pracy: na podstawie powołania – z etatowymi członkami kolegium oraz na podstawie umowy o pracę – z pracownikami biura kolegium. Innymi słowy, prezes kolegium dokonuje, w imieniu kolegium, czynności z zakresu prawa pracy wobec etatowych członków kolegium i pracowników biura kolegium. Podstawą rozwiązania stosunku pracy etatowego członka kolegium jest ustanie członkostwa wskutek odwołania. Pozaetatowi członkowie kolegium otrzymują wynagrodzenie za udział w posiedzeniach oraz zwrot kosztów podróży. W sprawach nieuregulowanych przepisami *de lege lata* ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, dotyczących stosunku pracy etatowych członków kolegium i pracowników biura kolegium, zastosowanie posiadają przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych[13].

Warto dodać, że na prezesie, wiceprezesie, etatowych i pozaetatowych członkach SKO spoczywa odpowiedzialność dyscyplinarna. W myśl treści przepisu art. 16b obowiązującej ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych karami dyscyplinarnymi są: upomnienie; nagana, nagana z ostrzeżeniem oraz wykluczenie ze składu kolegium. Odpis orzeczenia kary dyscyplinarnej wraz z uzasadnieniem włącza się do akt osobowych członka kolegium. W sprawach dyscyplinarnych członków kolegiów orzekają: w pierwszej instancji – komisja dyscyplinarna kolegium, w drugiej instancji – komisja dyscyplinarna przy Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Komisje dyscyplinarne składają się z trzech etatowych członków kolegiów. Tryb wyboru etatowych członków kolegiów do komisji dyscyplinarnych określi regulamin uchwalony przez Krajową Reprezentację Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Komisje dyscyplinarne są niezawisłe w zakresie orzecznictwa dyscyplinarnego i nie są związane rozstrzygnięciami innych organów stosujących prawo, z wyjątkiem prawomocnego skazującego wyroku sądu, oraz samodzielnie rozstrzygają wszelkie zagadnienia faktyczne i prawne.

Postępowanie dyscyplinarne wszczyna komisja dyscyplinarna pierwszej instancji na wniosek prezesa kolegium. Prezes kolegium oraz Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych mogą powoływać, spośród etatowych członków kolegiów, rzeczników dyscyplinarnych, do których należy prowadzenie w ich imieniu postępowania wyjaśniającego oraz popieranie przed komisją dyscyplinarną wniosku o ukaranie. Wymierzenie za ten sam czyn kary w postępowaniu karnym lub w postępowaniu w sprawach o wykroczenia nie stanowi przeszkody do wszczęcia postępowania przed komisją dyscyplinarną. Komisja dyscyplinarna wydaje orzeczenie po przeprowadzeniu rozprawy oraz po wysłuchaniu uczestników postępowania. Obwiniony członek etatowy kolegium ma prawo do korzystania z pomocy wybranego przez siebie obrońcy. W przypadku obwinionych członków pozaetatowych kolegium, jeżeli nie wybiorą sobie obrońcy, przewodniczący składu orzekającego wyznacza obrońcę z urzędu spośród członków etatowych kolegium. Od orzeczenia komisji dyscyplinarnej kolegium każda ze stron może odwołać się do komisji dyscyplinarnej przy Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w ciągu 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia. Od orzeczeń komisji dyscyplinarnej przy Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych stronom służy odwołanie do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Do rozpatrzenia odwołania w zakresie apelacji stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego[14]. Od orzeczenia sądu apelacyjnego skarga kasacyjna nie przysługuje. Postępowanie dyscyplinarne nie może być wszczęte po upływie 4 miesięcy od dnia powzięcia przez właściwy organ wiadomości o popełnieniu czynu uzasadniającego nałożenie kary i po upływie 3 lat od dnia popełnienia tego czynu. Jeżeli czyn stanowi przestępstwo, okres ten nie może być krótszy od okresu przedawnienia ścigania tego przestępstwa.

[13] t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 530

[14] t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, 1981, 2052, 2262, 2270, 2289, 2328, 2459, z 2022 r. poz. 1, 366, 480

Kary dyscyplinarne ulegają zatarciu po upływie 3 lat od dnia doręczenia ukaranemu prawomocnego orzeczenia o ukaraniu, jeżeli w tym okresie nie został on ponownie ukarany dyscyplinarnie lub sędownie. Do wzywania i przestuchiwania obwinionego, świadków i biegłych oraz przeprowadzania innych dowodów w postępowaniu wyjaśniającym i dyscyplinarnym stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego[15].

Mając na uwadze treść przepisu art. 23 i 24 *de lege lata* ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych zgromadzeni na wspólnym posiedzeniu prezesa kolegiów tworzą, z mocy prawa, Krajową Reprezentację Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Do zadań zgromadzenia należy: wymiana doświadczeń w zakresie organizacji i funkcjonowania kolegiów, a także ich działalności orzeczniczej, opiniowanie projektów aktów prawnych w szczególności dotyczących kolegiów i postępowania administracyjnego oraz określenie zasad organizacji prac zgromadzenia oraz podejmowanie uchwał w innych istotnych sprawach dotyczących kolegiów. Obsługę zgromadzenia zapewnia, każdorazowo, biuro kolegium, w którego siedzibie odbywa się posiedzenie zgromadzenia.

## Procedura administracyjna przed SKO

Dywagując na temat podjętej analizy należy elementarnie odnieść się do procedury administracyjnej przez SKO, A. Kacalak za J. P. Tarno oraz A. Wrzesińską-Nowacką zauważył, iż: „z najistotniejszych funkcji samorządowych kolegiów odwoławczych stawia się przede wszystkim orzekanie w formie kontroli instancyjnej aktów administracyjnych, wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach indywidualnych wchodzących m. in. w zakres zadań własnych”[16]. Nie pozostaje kwestią sporną, że procedura administracyjna przed samorządowym kolegium odwoławczym w swej zasadniczej części determinowana jest przepisami k.p.a. Znamienną rolę spełniają tutaj zasady ogólne determinowane normami procedury administracyjnej, w szczególności: zasada praworządności, zasada prawdy materialnej, zasada informowania stron o okolicznościach faktycznych mających wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków, zasada szybkości i prostoty postępowania, zasada ugodowego załatwiania spraw spornych, zasada dwuinstancyjności postępowania, zasada pisemności oraz inne naczelnne standardy procesowe. W celu zachowania obiektywizmu w sprawie administracyjnej zastosowanie mają przepisy k.p.a. dotyczące wyłączenia pracownika organu administracji publicznej od udziału w postępowaniu. Ważną rolę procesową spełniają rozwiązania sprawne dotyczące udostępniania akt sprawy, doręczania korespondencji, elementów aktów administracyjnych, środków zaskarżenia oraz nadzwyczajnych trybów wzruszania decyzji administracyjnych. Nie oznacza to jednak, iż *de lege lata* ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych milczy na temat postępowania administracyjnego. W rozdziale III wymienionego aktu prawnego ustawodawca wskazał na zasady procesowe działania kolegium. Stosownie do treści przepisu art. 17 tej ustawy orzeczenia kolegium zapadają po przeprowadzeniu rozprawy lub na posiedzeniu niejawnym. Kolegium wydaje orzeczenia po odbyciu niejawnej narady składu orzekającego, obejmującej dyskusję oraz głosowanie nad orzeczeniem i zasadniczymi motywami rozstrzygnięcia. Sprawę przedstawia członek kolegium wyznaczony jako jej sprawozdawca. Orzeczenia zapadają większością głosów. Członek składu orzekającego nie może wstrzymać się od głosu. Jeśli został on przegłosowany, posiada prawo zgłosić przy podpisywaniu orzeczenia zdanie odrębne, uzasadniając je na piśmie w terminie 7 dni od dnia odbycia narady. Orzeczenia kolegium podpisują wszyscy członkowie składu nie wyłączając przegłosowanego.

[15] t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 534, 1023, 2447

[16] A. Kacalak, *Kontrola przez samorządowe kolegia odwoławcze decyzji organów jednostek samorządu terytorialnego wydawanych w zakresie zadań własnych* [w:] *Województwo – region – regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, praca zbiorowa pod red. J. Corzaka, Wrocław 2013, s. 242.

W myśl treści przepisu art. 18 analizowanej ustawy kolegium orzeka w składzie trzyosobowym, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Składowi orzekającemu przewodniczy prezes lub etatowy członek kolegium. Zasady wyznaczania składów orzekających określa regulamin organizacyjny kolegium. Członkowie kolegium nieposiadający wykształcenia prawniczego lub administracyjnego są wyznaczani do składów orzekających z uwzględnieniem ich kwalifikacji zawodowych. Samorządowe kolegium odwoławcze prowadząc postępowanie administracyjne w szczególności jest uprawnione do żądania niezbędnych dla wydania orzeczenia informacji i dokumentów dotyczących działalności organów jednostek samorządu terytorialnego oraz wglądu w dokumentację związaną z załatwieniem spraw. W przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w pracy organu jednostki samorządu terytorialnego, prezes kolegium wydaje postanowienie sygnalizacyjne, którego odpisy przekazuje organowi jednostki samorządu terytorialnego i odrębnie, komisji rewizyjnej odpowiednio rady gminy, powiatu albo sejmiku województwa oraz właściwemu wojewodzie. Przedmiotowe postanowienie stanowi podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w stosunku do pracowników samorządowych, jeżeli ich działanie lub zaniechanie jest przyczyną powstania uchybień w pracy organu jednostki samorządu terytorialnego. Przy orzekaniu członkowie składów orzekających kolegium są związani wyłącznie przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Kontrolę orzecznictwa kolegiów sprawuje sąd administracyjny.



## Zakończenie

Nie może umknąć uwadze fakt, że w polskim systemie prawnym samorządowe kolegia odwoławcze spełniają znamienne rolę w kształtowaniu praw i obowiązków obywateli. Obecnie łączna ich liczba wynosi 49. Przed piętnastoma laty pojawiła się koncepcja likwidacji tych organów administracji publicznej oraz przekazania ich dotychczasowej kompetencji procesowej wojewodom. Taki zamysł legislacyjny spowodował falę sprzeciwów wobec koncepcji zniesienia w porządku normatywnym przedmiotowych organów wyższego stopnia, o czym świadczą wypowiedzi Prezesa Zarządu Związków Powiatów Polskich T. Nalewajk[17]. Powyższe argumenty świadczą o potrzebie zachowania w strukturach organizacyjnych aparatu administracyjnego powołanych organów administracji publicznej. Niemniej jednak w 2021 r. do Kancelarii Prezydenta RP została wniesiona petycja[18] w przedmiocie reformy lub likwidacji SKO. W jej treści podnosi się na konieczność zreformowania organów pod względem zasad dokonywania wyborów prezesa i członków kolegium, kadencyjności prezesów i wiceprezesów, wieku emerytalnego, postępowań dyscyplinarnych, łączenia członkostwa etatowego z wykonywaniem innych zawodów, wydawania decyzji w składach trzyosobowych, przydziału spraw i terminowości ich rozpatrywania, czasu pracy członków etatowych oraz dyscypliny finansów publicznych. Podobne próby zmian w funkcjonowaniu SKO miały miejsce w 2017 r., kiedy do senatu RP wpłynęła petycja[19] w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu nowelizację obowiązującej ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych. W perspektywie czasu wszelkie działania w tym zakresie okazały się jednak niecelowe i bezzasadne. Taki stan rzeczy dowodzi konieczności zachowania analizowanych organów w polskim ustroju oraz świadczy o słuszności ich funkcjonowania w krajowym łańdże normatywnym. Istnienie SKO stanowi przykład gwarantu prawa do dobrej administracji[20].

[17] <https://www.zpp.pl/storage/library/2017-06/1a6860a88e12026535beb7fed16e39bb.pdf>.

[18] <https://www.prezydent.pl/bip/petycje/petycje-2021/petycja-w-sprawie-samorzadowych-kolegiow-odwolawczych.41651>

[19] <https://www.gov.pl/web/mswia/petycja-ws-zmiany-przepisow-o-samorzadowych-kolegiach-odwolawczych>

[20] zob. J. Borkowski, *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji* [w:] Casus nr 63, Kraków 2012.

## O AUTORZE

**dr Mariusz Paradowski** - Adoktor nauk prawnych, kwalifikacje III stopnia uzyskał na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie. Dysertację doktorską pt. *Pozwolenie budowlane* napisał pod kierunkiem prof. zw. dra hab. Józefa Filipka. Był słuchaczem studiów podyplomowych z zakresu prawa, ekonomii i pedagogiki: w Warszawskiej Szkole Zarządzania – Szkole Wyższej w Warszawie, Wyższej Szkole Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Politechnice Krakowskiej im. Tadeusza Kościuszki w Krakowie, Politechnice Częstochowskiej oraz Wyższej Szkole Zarządzania w Częstochowie. Studia magisterskie ukończył na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

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

.....

Warszawa, czerwiec 2022

[www.frdl.org.pl](http://www.frdl.org.pl)

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