

JAN ZIMMERMANN

JURYSDYKCYJNA RANGA SAMORZĄDOWYCH KOLEGIÓW ODWOŁAWCZYCH

Okragła – 25 rocznica powstania samorządu terytorialnego jest rocznicą doniosłą przede wszystkim ze względu na to, że ten właśnie miniony 25-letni okres oznaczał stopniowe i cierpliwe budowanie idei samorządności, oznaczał stałe ulepszanie aktów normatywnych dotyczących samorządu i zbliżanie się do coraz doskonalszego stanu rzeczy. Nie jest to więc tylko rocznica upamiętniająca ważne i przełomowe, ale jednostkowe zdarzenie sprzed lat, ale rocznica, która pozwala na wypełnienie realną, ważną i pozytywną treścią całego okresu. Świętujemy zatem nie tylko fakt powstania samorządu, ale przede wszystkim to, że przez całe 25 lat udało się jego wzmacnianie i wpisywanie krok po kroku w rzeczywisty kształt idei demokratycznego państwa prawnego. Były i są zawirowania w tym procesie, trwała i trwa nieprzerwana dyskusja w kwestiach samorządowych, ale to, że oznacza ona za każdym razem posuwanie się do przodu, jest bardzo widoczne.

Powyższe słowa dotyczą całego samorządu terytorialnego i tym samym dotyczą one jednocześnie samorządowych kolegiów odwoławczych. Jest to wprawdzie instytucja leżąca nieco z boku głównego nurtu i istoty samorządności, ale instytucja niezwyklej wagi dla demokracji w Polsce i dla ochrony praw obywatelskich. Tak jak cały samorząd, tak i samorządowe kolegia odwoławcze były budowane stopniowo przez minione lata i tak jak cały samorząd uzyskały one wysoki poziom swoich regulacji prawnych i swojego działania.

Celem poniższych rozważań będzie zwrócenie uwagi na te cechy samorządowych kolegiów odwoławczych i te zagadnienia ich dotyczące, które mają charakter węzłowy, nieraz dyskusyjny, ale które świadczą o wysokiej wadze i klasie omawianej instytucji. Będzie to oczywiście pewien wybór pojawiających się tu problemów, a nie ich wyczerpujący katalog, który czeka na oddzielną, potrzebną monografię. Kwestie, o jakich chcę tu napisać, nie złożą się wprawdzie na jubileuszową laurkę, ale mam nadzieję, że wykażą one, z jak ważną i fundamentalną instytucją mamy do czynienia.

I. KONSTITUCJA

Zacznijmy od płaszczyzny konstytucyjnej i zwrócenia uwagi na powiązanie samorządowych kolegiów odwoławczych z unormowaniami Konstytucji RP.

Na pierwszy rzut oka wydaje się, że omawiana tu instytucja nie znajduje żadnego oparcia w normach konstytucyjnych, działa wyłącznie na podsta-

wie ustaw zwykłych i tylko na tym piętrze można poszukiwać jej tożsamości. Wrażenie to powstaje przede wszystkim dlatego, że obowiązująca Konstytucja RP nie tylko nie określa prawnego lub organizacyjnego statusu kolegiów, ale w ogóle o nich nie wspomina. Z formalnego punktu widzenia to oczywiście wystarczy, żeby przy charakterystyce kolegiów pomijać wątek konstytucyjny. Wystarczy to również niestety do dość powierzchownych ocen i pomysłów twierdzących, że skoro kolegia nie mają zaczepienia konstytucyjnego, to można w miarę łatwo zmieniać ich status i dostosowywać go do bieżących nurtów legislacyjnych lub nawet politycznych.

Tymczasem nie tylko z punktu widzenia Konstytucji, ale z punktu widzenia całego systemu prawa, funkcjonującego przecież w demokratycznym państwie prawnym, ważne jest stwierdzenie, że dla każdej instytucji stworzonej normą ustawy zwykłej Konstytucja ustala ramy działania i wyznacza kierunki tego działania¹. Właśnie ze względu na Konstytucję nie do pomyslenia byłoby np. wprowadzenie organów typu kolegia normą podustawową (np. aktem prawa miejscowego) albo uregulowanie sposobu ich działania taką normą. Także ze względu na Konstytucję należy odnieść do kolegiów zasadę legalizmu (legalności) lub przyporządkować je do organów administracji samorządowej, pomimo szczególnych wątpliwości w tym zakresie.

Chciałbym zwrócić tu uwagę na dwa przepisy Konstytucji, które mają szczególne znaczenie dla samorządowych kolegiów odwoławczych i dla oceny ich pozycji w państwie

Pierwszy z nich to art. 15 – wprowadzający zasadę decentralizacji, korespondującą z wyrażoną w preambule zasadą subsydiarności (pomocniczości). W momencie stawiania się reformacji ustrojowej, która przyniosła ze sobą samorząd terytorialny jako podstawową formę decentralizacji administracji publicznej, powstał niebagatelny dylemat: Jak w sytuacji, gdy gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego ukształtować wobec niej administracyjny tok instancji tak, aby nie naruszyć zasady decentralizacji? Po kilku latach ten sam problem dotknął szczebla powiatowego i szczebla wojewódzkiego samorządu terytorialnego i stał się bardziej złożony. Podejmując próbę wyjaśnienia tego problemu, zauważmy, że jest truizmem stwierdzenie, że samorząd terytorialny jest modelowym przykładem wprowadzenia w życie idei decentralizacji i samorządności. Jednak samorządowe kolegia odwoławcze formalnie i ustrojowo nie należą wprost do tego samorządu, choć oczywiście zostały powołane do wydawania decyzji administracyjnych w drugiej instancji w sprawach załatwianych w instancji pierwszej przez organy tego samorządu. Ten specyficzny, w istocie zewnętrzny status kolegiów (zbierających odwołania od decyzji administracyjnych wszystkich trzech szczebli samorządowych i w dodatku powiązanych w swoisty sposób z administracją rządową) powoduje, że traktowanie ich wprost jako organów w pełni zdecentralizowanych może być zakwestionowane. Problem polega na tym, że żaden organ drugiej instancji nie może być określany jako w pełni zdecentralizowany, skoro przejmuje on kompetencję do załatwienia sprawy administracyjnej od organu stojącego ni-

¹ Por. P. Sarnecki, *Samorządowe kolegia odwoławcze w świetle Konstytucji RP*, w: K. Sieniawska (red.), *Samorządowe kolegia odwoławcze – przeszłość i przyszłość*, Kraków 2011, s. 92 i n.

żej w hierarchii procesowej. Innymi słowy: jeśli standardowo przez organ zdecentralizowany rozumie się organ względnie niezależny i samodzielny, podlegający jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu, będącemu stymulatorem skali decentralizacji, to kolegia do tego opisu nie przystają. Czy zatem w ogóle samorządowe kolegia odwoławcze można nazwać organami zdecentralizowanymi, skoro wykazują one określoną nadrzędność nad organami samorządowymi (faktycznie zdecentralizowanymi), i to jednocześnie nad organami wszystkich trzech szczebli samorządu terytorialnego? Czy są one tymi „organami władzy”, o jakich mówi art. 15 Konstytucji, skoro nadzór nad nimi, sprawowany wprawdzie tylko w warstwie pozamerytorycznej, nie jest prawnie ściśle określony, a w dodatku są one finansowane z budżetu Państwa?

Powstają tu widoczne wątpliwości, jednak – jak się wydaje – można je rozwiązać przez zwrócenie uwagi na następujące elementy.

Po pierwsze, kolegia, będąc organami wyższego stopnia w stosunku do wydających decyzje administracyjne organów samorządu terytorialnego i sprawując nadzór nad ich jurysdykcją, same są wpisane w obręb samorządu i nie burzą zasady, że poszczególne szczeble tego samorządu nie są od siebie zależne. Nie chodzi tu bynajmniej tylko o nazwę kolegiów. Kolegia nie są ciałem obcym w systemie organów samorządowych, a przeciwnie: są one autentycznie i skutecznie zakotwiczone w systemie ustrojowym państwa zdecentralizowanego, co stanowi ich kapitał ustrojowy². Ponadto ich jedynym zadaniem jest przecież orzekanie w sprawach administracyjnych, w których właściwe w pierwszej instancji są właśnie organy samorządowe.

Po drugie, nadzór administracji rządowej nad kolegiami nie sięga ich działań merytorycznych, a przeciwnie: wykonując te właśnie swoje podstawowe, lub nawet jedyne, działania podlegają one tylko ustawom (art. 21 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych³). W dziedzinie, do której realizowania zostały one powołane, są więc kolegia prawdziwie i autentycznie zdecentralizowane. Tylko zdecentralizowane „inaczej” od innych organów samorządu terytorialnego.

Po trzecie, należy odnotować charakterystyczną cechę kolegiów, która nie jest spotykana wśród standardowych organów administracji publicznej (i rządowych, i samorządowych), a dotyczy niektórych kwalifikowanych struktur demokratycznych, kwalifikowanych właśnie ze względu na zasadę decentralizacji. Chodzi o decentralizację wewnętrzną albo też swoistą mikrodemokrację, jaką są kolegia. Taką strukturą są organizacje o naturze korporacyjnej posiadające własnych członków, własne organy i działające na podstawie przepisów odrębnych, w tym własnego statutu i regulaminu. Zalicza się do nich niektóre zakłady administracyjne, np. uniwersytety lub fundacje prawa publicznego⁴. Oczywiście natura samorządowych kolegiów odwoławczych nie idzie aż tak

² Wypowiedź M. Steca, w: K. Sieniawska (red.), op. cit., 83.

³ Ustawa z 12 października 2004 r., Dz. U 2001, Nr 79, poz. 856 ze zm.

⁴ Por. E. Ochendowski, *Pozycja prawna studenta uniwersytetu – użytkownik zakładu publicznego, czy członek korporacji publicznej*, w: J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 455 i n.

daleko. Zwraca tu jednak uwagę quasi-korporacyjny charakter kolegiów⁵. Działają one przecież na zasadzie członkostwa (co prawda członkostwa ustanowionego przez nominację Prezesa Rady Ministrów, a nie przez samego kandydata), wyodrębniają własne władze za pomocą wyborów, ich członkowie podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej i muszą się legitymować określonymi cechami fachowymi i osobowościowymi. Kolegia zatem nie tylko są częścią decentralizacji samorządowej, ale same są jednostkami zdecentralizowanymi o swoistej naturze. W ten sposób, przy ich pomocy i udziale idea – wartości, jakimi są decentralizacja i demokracja, znacznie się pogłębia.

Drugi z przepisów Konstytucji, o jakim godzi się tu powiedzieć, to art. 78, zgodnie z którym każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

Znowu jest tak, że pozornie przepis ten nie ma żadnego, a przynajmniej bezpośredniego związku z samorządowymi kolegiami odwoławczymi. To prawda, że kolegia w swoim działaniu realizują właśnie prawo obywatela określone w tym przepisie, ale przecież przepis ten ustanawia prawo obywatelskie (formalne publiczne prawo podmiotowe) i nie zajmuje się tym, kto ze strony administracji publicznej ma to prawo realizować.

Tego rodzaju spojrzenie wydaje się zbyt powierzchowne. Bliższa analiza art. 78 Konstytucji pokazuje bowiem, że właśnie z niego wynikają podstawowe wskazówki dla kolegiów, które przecież zostały powołane wyłącznie po to, aby być drugą instancją w postępowaniu administracyjnym. Oczywiście tego rodzaju rolę wyznaczono w polskim systemie prawa nie tylko kolegiom, ale mają one swoisty monopol na załatwianie odwołań od decyzji organów samorządu terytorialnego.

Analizowany przepis zawiera najpierw słowo: „zaskarżenie”. Oznacza ono niewątpliwie, że Konstytucja uważa wprowadzone tu prawo obywatela za prawo do zakwestionowania decyzji pierwszej instancji po to, żeby uzyskać zadowalającą go decyzję drugiej instancji. Administracyjny tok instancji polega bowiem na tym, że cała sprawa administracyjna jest przenoszona do innego organu, który w ten sposób nabywa kompetencję do jej rozpatrzenia i załatwienia decyzją merytoryczną, wprowadzaną do obrotu prawnego zamiast decyzji poprzedniej. Tę ideę merytorycznego toku instancji powtarza zresztą Kodeks postępowania administracyjnego, który z decyzji kasacyjnej tworzy jedynie wyjątek. Nie tylko więc nieprawidłowe, ale właśnie niekonstytucyjne są pomysły wprowadzenia decyzji kasacyjnej drugiej instancji jako zasady z wyjątkami, a nawet bez wyjątków⁶. Pozbawiłoby to samorządowe kolegia odwoławcze przeważającej części ich możliwości orzeczniczych i sprowadziłoby ich funkcje wyłącznie do zwykłej, formalnej kontroli instancyjnej, której model klóci się z ideą administracyjnego toku instancji.

Artykuł 78 Konstytucji zawiera również słowa: „w pierwszej instancji”. Mieści się w nich postulat zorganizowania dwóch instancji zamiast jednej. Samorządowe kolegium odwoławcze jest więc „instancją”, czyli organem innym,

⁵ Por. wypowiedź I. Niżnik-Dobosz, w: K. Sieniawska (red.), op. cit., s. 85.

⁶ W. Chróścielewski, *Kasacyjny czy reformacyjny model administracyjnego postępowania odwoławczego?*, „Państwo i Prawo” 70, 2015, z. 1, s. 3 i n.

niż ten, który w sprawie już orzekał. Ta idea wystąpienia w sprawie dwóch różnych organów nie da się przecenić i dlatego wszelkie próby zniesienia odwołania administracyjnego i zastąpienia go wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy są niekonstytucyjne. Jeden organ nie może bowiem występować jednocześnie w dwóch rolach: instancji pierwszej i instancji drugiej. Tego rodzaju konstrukcja jest dopuszczalna jedynie wyjątkowo i ma to miejsce wyłącznie w sytuacjach wymuszonych przez strukturę aparatu administracyjnego (art. 127 § 3 k.p.a.).

W sumie zatem, jakkolwiek w Konstytucji RP nie uwzględniono samorządowych kolegiów odwoławczych, stanowi ona dla kolegiów niewątpliwy i bardzo istotny punkt oparcia. Po 25 latach ranga kolegiów jest już jednak tak wysoka, a ich dorobek tak imponujący, że warto postulować wprowadzenie tych organów do Konstytucji⁷.

II. USTRÓJ I ORGANIZACJA

Zagadnienie ustroju samorządowych kolegiów odwoławczych i szerzej – wkomponowania ich w strukturę organizacyjną administracji publicznej jest paradoksalnie najczęściej poruszane w literaturze⁸. Użyłem tu słowa: paradoksalnie, gdyż przecież na czoło powinny być wyprowadzane zagadnienia merytoryczne albo problemy bieżącej działalności orzeczniczej kolegiów. Sądzę jednak, że ten paradoks jest zrozumiały przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, problematyka kolegiów jawi się zawsze najpierw jako zagadnienie prawa ustrojowego – tak zresztą podchodzi się często również do innej problematyki samorządowej ze szkodą dla istoty samorządu. Po drugie, kwestia ustrojowa jest w przypadku kolegiów specjalnie interesująca. Otóż swoistym ewenementem 25-lecia jest znalezienie takiego sposobu zbudowania toku instancji wobec decyzji samorządowych, który jest emanacją samorządu, jest jednolity i wiąże ze sobą w rękę jednolitych organów trzy drogi odwoławcze: z gminy, z powiatu i z województwa samorządowego. Jest to optymalne ustalenie ustrojowe dla organu, który z jednej strony ma korzenie samorządowe, a z drugiej – ma działać jako druga instancja wobec wszystkich szczebli samorządu terytorialnego. Pomysł ten przeżywał różne meandry, ale przetrwał 25 lat i nie tylko przetrwał, ale okazał się doskonały w całości, jak i w szczegółach. Mało jest tak udanych instytucji prawnych.

W obrębie kwestii ustrojowo-organizacyjnych ważne miejsce zajmuje zagadnienie liczby kolegiów. Dość często prezentowane jest zdanie, że liczba ta w wymiarze 49 jest przypadkowa, gdyż odpowiadała temu podstawowemu podziałowi terytorialnemu, jaki istniał w dacie powstania kolegiów. Teraz na-

⁷ Postulat ten musiałby oczywiście być zmieniony, gdyby dojrzał i zyskał poparcie projekt uczynienia z kolegiów sądów administracyjnych pierwszej instancji.

⁸ Literatura ta jest zresztą skąpa i sprowadza się w istocie do fragmentów szerszych prac dotyczących samorządu terytorialnego albo do wydawnictw okolicznościowych z okazji kolejnych rocznic działania SKO.

leżałoby liczbę tę zmniejszyć i dostosować ją do istniejącego podziału na 16 województw, ewentualnie utworzyć ośrodki zamiejscowe. Jest to potrzebne, a nawet będące potrzebą chwili⁹. Sprzeciwiam się tej koncepcji zdecydowanie.

Pozostawienie kolegiów – pomimo zmiany podziału terytorialnego – nadal w 49 miastach było posunięciem sensownym i przemyślanym. Właśnie praktyka działania kolegiów dowiodła bowiem, że liczba ta jest optymalna. Pozwala ona z jednej strony zachować należyty dystans do jednostek najmniejszych (gmin), a z drugiej – nie oddala ona zbyt wiele kolegiów od obywatela. Wartość ta przekłada się na sprawność działania kolegiów i na sens ekonomiczny. Oryginalność takiej struktury daje jej określone korzyści. Nie ma znaczenia to, że istnieją kolegia wielkie i małe, albo to, że struktura kolegiów nie jest przystosowana do struktury sądownictwa administracyjnego. Naturalnie przecież liczba spraw w kolegiach jest większa od liczby tychże spraw (spraw „samorządowych”) w sądach¹⁰.

Sprzeciw, jaki budzi pomysł wtłoczenia kolegiów w ramy podstawowego podziału terytorialnego z utworzeniem ich ośrodków zamiejscowych, ma jednak także głębsze uzasadnienie.

Po pierwsze, propozycja ta jest sprzeczna z konstytucyjnymi zasadami decentralizacji i subsydiarności, o których była mowa wyżej. Oznacza ona krok wstecz w stosunku do stanu aktualnego. Jest wprowadzić rzeczą zrozumiałą, że liczba kolegiów, jako organów drugiej instancji, nie może być nadmierna, ale jej znaczne ograniczenie jest niezrozumiałe.

Po drugie, zmniejszenie liczby kolegiów jest nieuzasadnione z praktycznego punktu widzenia i z punktu widzenia reguł dobrej administracji¹¹. Sprawność działania musiałaby tu ustąpić działaniom znacznie bardziej skomplikowanym, skoro odwołanie będzie musiało być kierowane do kolegium znacznie odleglejszego od miejsca zamieszkania odwołującego się i dopiero potem być przesyłane do ośrodka zamiejscowego SKO. Ucierpi na tym niewątpliwie ekonomika procesowa, czas wydania decyzji, a także spowoduje to dodatkowe koszty.

Po trzecie, projektowane rozwiązanie nie spełnia kanonów nauki administracji. Zupełnie niepotrzebnie zostałaby uruchomiona nowa relacja wewnątrz administracji publicznej. Powstałyby na tej płaszczyźnie nowe obowiązki i uprawnienia nikomu niepotrzebne, zwłaszcza niepotrzebne obywatelowi, który w drodze odwołania chce uzyskać oczekiwany rezultat w postępowaniu administracyjnym.

Po czwarte, stworzenie ośrodków zamiejscowych powiększyłyby, a nie zmniejszyły kadre urzędniczą.

Po piąte wreszcie, nie da się wskazać na jakiegokolwiek realne korzyści z tego, że kolegia byłyby wpisane w obecne województwa. Między kolegiami a województwem nie ma bowiem żadnych relacji prawnych poza tą, jaka wyni-

⁹ W. Chróścielewski, w: K. Sieniawska (red.), op. cit., s. 180 i n.

¹⁰ Argumenty W. Chróścielewskiego – ibidem.

¹¹ Por. słuszny pogląd B. Dolnickiego, *Próby reformowania struktury i zasad działania samorządowych kolegiów odwoławczych*, w: K. Sieniawska (red.), op. cit., s. 108.

ka z rozpatrywania przez kolegia odwołań od decyzji marszałka województwa samorządowego.

Zagadnienia ustrojowo-organizacyjne dotyczące kolegiów kryją w sobie także inny wątek: ważny i delikatny. Chodzi o relacje między kolegiami i administracją rządową. Nazwałem ten temat delikatnym dlatego, że z jednej strony jest rzeczą zrozumiałą, że administracja rządowa musi w jakimś zakresie nadzorować kolegia, ale z drugiej strony jej nadmierna ingerencja może zaszkodzić kształtowi kolegiów jako organów zdecentralizowanych. Regulacja ustawowa powinna być zatem szczególnie staranna i wyważona. Tymczasem unormowania obowiązujące w tej kwestii są dość kontrowersyjne i stanowią czasem podstawę wniosków dla kolegiów niekorzystnych. Mogą one bowiem sugerować, że SKO są organami hybrydowymi – po trosze „rządowymi”, a po trosze „samorządowymi”, a także wprowadzają niejasność i mglistość ich statusu. Jeżeli więc istnieje mało zresztą zrozumiała wola i nadmierny zapał w kierunku reformowania kolegiów, to może warto tę energię przeznaczyć na szukanie instrumentów ochronnych, dających kolegiom jeszcze większą, rzeczywistą samodzielność i niezależność.

Zależność kolegiów od administracji rządowej, oczywiście nieistniejąca w warstwie orzeczniczej, ma dwa ważne wymiary: organizacyjny i finansowy. W pierwszej z tych płaszczyzn pierwotne, rzeczywiście minimalne rozwiązania, dotyczyły kompetencji Prezesa Rady Ministrów, toteż nadzór nad kolegiami spoczywał w jednym, bardzo wysokim ręku. Tymczasem wprowadzone później rozszerzenie kompetencji nadzorczych na ministra ds. administracji jest niepokojące, gdyż rozmywa nadzór, który – zgodnie z kanonami decentralizacji – powinien być ustalany jasno i precyzyjnie. Kwestia finansowa, tzn. finansowanie kolegiów z budżetu państwa, nie może być rozwiązana inaczej. Ze względu na usytuowanie kolegiów obok samorządu trudno sobie bowiem wyobrazić ich finansowanie z budżetów jednostek samorządowych. Pieniądze często decydują o wszystkim, dlatego reguły tego finansowania powinny być jaśniejsze i ustalone w akcie najwyższej rangi.

III. AKSJOLOGIA

W demokratycznym państwie prawnym i w jego systemie prawa, każda norma, ale i każda instytucja prawna ma swoje podłoże aksjologiczne. W racjonalnym systemie prawa nie do pomyślenia jest bowiem regulacja nieoparta na żadnych wartościach, a patologią są regulacje przeczące wartościom, zbudowane na swoistych „antywartościach”. Oczywiście głębsza analiza tej tezy wprowadza nas w obręb rozważań filozoficznych – nie da się przecież ustalić jednolitej definicji wartości, ani tym bardziej znaleźć dwóch osób, dla których pojęcie wartości znaczy dokładnie to samo. Nie da się również znaleźć dwóch osób, dla których identyczny byłby katalog wartości, i zawsze pojęcie to musi być relatywizowane do jakiejś „średniej” ogólnie przyjętej w społeczeństwie.

Ta „średnia” w znacznej części wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego, ale oczywiście nie mieści się tylko w tym pojęciu.

Pojawia się pytanie, czy tło aksjologiczne dotyczy wszystkich norm i wszystkich instytucji prawnych w jednakowym stopniu, czy też łatwiej jest o nim mówić zwłaszcza w prawie materialnym, gdzie mamy do czynienia z regulacjami związanymi wprost z prawami lub z obowiązkami obywatela czy z wolnościami konstytucyjnymi, łączącymi się z konkretnymi wartościami, a trudniej jest je znaleźć w regulacjach lub instytucjach prawa ustrojowego¹². Może się bowiem wydawać, że wartości, jakie mogłyby towarzyszyć takim czy innym rozwiązaniom ustrojowym, to tylko niektóre wartości prakseologiczne, ekonomiczne, organizacyjne lub techniczne, niesięgające swoją istotą do katalogu tych wartości, jakie są najważniejsze dla społeczeństwa, dla obywatela albo dla należytego funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Wtedy analiza takich wartości sprowadzałaby się do niewielu kwestii. Jednakże wydaje się, że każda instytucja prawa ustrojowego służy wartościom pozaustrojowym, a normy ustrojowe nie są oderwane od pozostałych.

Instytucja samorządowych kolegiów odwoławczych powinna być zaliczana do instytucji ustrojowych. Jednak jej rola społeczna, dziedzina i cel jej działania, jak i specyfika jej funkcjonowania pozwalają nawet bez głębszej analizy zauważyć, że wachlarz wartości, które jej dotyczą, jest znacznie bogatszy niż w przypadku standardowych i typowych organów administracji publicznej¹³. Widać od razu, że samorządowe kolegia odwoławcze, które stosują prawo materialne w trybie zamkniętej procedury, realizują jednocześnie wartości należące do wszystkich trzech części prawa administracyjnego.

¹² Oczywiście przy założeniu, że mamy do czynienia z jakąkolwiek odrębnością „prawa ustrojowego”. Uważam, że podział prawa administracyjnego na część ustrojową, materialną i procesową jest obecnie umowny i służy przede wszystkim celom dydaktycznym.

¹³ Teoria prawa odróżnia tetyczne i aksjologiczne uzasadnienie normy prawnej. Uzasadnienie aksjologiczne to określenie „sytuacji, kiedy argumentuje się, iż daną normę należy uznawać za wiążącą, gdyż to, co dana norma nakazuje, jest godne aprobaty, a to, czego zakazuje – godne dezaprobaty” – Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 137. „Uzasadnienie to może się opierać na ocenach, które dana osoba akceptuje, albo ocenach, które tylko zakłada, nie przyjmując sama takich ocen w rzeczywistości w danym momencie” – ibidem, s. 138. Uzasadnienie aksjologiczne zawsze więc sięga do wartości przynajmniej uznawanych powszechnie, a lepiej, gdy są one uznawane także przez osobę stosującą daną normę. Wartości to „cechy przedmiotów przez kogoś dodatnio lub ujemnie ocenianych. Jednak takie rozumienie ogranicza się do przypadków, w których oceny w stosunku do danego przedmiotu są dostatecznie utrwalone lub szczególnie doniosłe i dlatego między osobami, które mają w istocie taki sam stosunek do pewnego stanu rzeczy mogą się toczyć spory o to, czy stanowi temu można przypisywać wartość czy też nie, chociaż zgadzają się, że ten stan rzeczy nie jest obojętny ocennie” – Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 57. Przytaczam te ustalenia, aby zwrócić uwagę, że gdy chodzi o same normy prawne – każda z nich, nawet norma „ustrojowa”, ma ze swojej natury „część aksjologiczną”. Gdy chodzi o całe zespoły norm (ustawy, akty prawne) lub o całe instytucje prawne, takie jak samorządowe kolegia odwoławcze, sytuacja jest bardziej złożona. Mają one swoją „część aksjologiczną” zarówno jako suma norm (suma „części aksjologicznych” poszczególnych norm składowych), jak i jako mniejsza lub większa całość. Dlatego gdy przystępujemy do aksjologicznej analizy samorządowych kolegiów odwoławczych, powinniśmy mieć na uwadze kilka pięterek aksjologii.

Wśród wartości, jakie wiążą się z samorządowymi kolegiami odwoławczymi i ich działalnością, wyróżniają się najpierw niektóre wartości uniwersalne, mające swoje źródło poza systemem prawa. Pierwszą z nich jest niewątpliwie dobro człowieka, uściślane poprzez różne instrumenty prawne i określane dobrem obywatela, dobrem petenta lub dobrem strony. Nie można zaprzeczyć, że samorządowe kolegia odwoławcze są instytucją powołaną właśnie po to, aby dobro człowieka w tym konkretniejszym wymiarze wcielić w życie i żeby je chronić. Oczywiście oponent mógłby powiedzieć, że takie twierdzenie jest za daleko idące: kolegia mają za zadanie jedynie wdrażanie norm chroniących prawa człowieka przez to, że stosują procedurę prawa te chroniącą (w szczególności procedurę odwoławczą). Same kolegia są tylko elementem organizacyjnym i w tym samym wymiarze taką samą rolę w ochronie praw człowieka mógłby odgrywać dowolnie inny organ. Przy takim stanowisku dobro człowieka nie mogłoby być wartością bezpośrednio stojącą za instytucją samorządowych kolegiów odwoławczych. Uważam jednak, że jest inaczej. Z punktu widzenia omawianej tu wartości, a także z wielu innych punktów widzenia, kolegia nie są standardowymi organami administracji publicznej. Zostały one powołane wyłącznie do orzekania w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, czyli ich każda działalność łączy się z dobrem człowieka i polega na dbaniu o jego interesy poprzez ochronę praw strony. Ustawodawca, powołując tego rodzaju organy, dążył najwyraźniej do tego, aby sprawy indywidualne nie mieszały się i nie ustępowały ani w czasie, ani w poziomie ich rozpatrywania wszelkim innym powinnościom organu administracyjnego. Ponadto okolicznością niewątpliwie wspierającą omawianą wartość jest to, że kolegia działają w składach trzyosobowych, że w ten sposób sytuacja obywatela nie styka się tutaj z jednoosobową postacią urzędnika administracyjnego. Wreszcie swoje znaczenie w tym kontekście ma to, że kolegia są emanacją samorządu terytorialnego, a więc oddolną emanacją wspólnot mieszkańców, co niewątpliwie sprzyja honorowaniu dobra człowieka i pozwala nieco inaczej patrzeć na relacje między interesem publicznym a interesem indywidualnym.

Dobro człowieka koresponduje również z bliźniaczą wartością, jaką jest dobro wspólne. Samorządowe kolegia odwoławcze, orzekając merytorycznie w postępowaniu administracyjnym, muszą każdorazowo wyważać te dobra, a patrząc na to bardziej formalnie – wyważać interesy indywidualne i interes publiczny. Rezultat takiego wyważania jest uchwycony w ich decyzjach, decyzje zaś w swojej masie przyczyniają się do ochrony wspomnianych wartości.

Inną wartością uniwersalną jest sprawiedliwość. Określenie „sprawiedliwość”, czyli w największym skrócie postulat „oddawania każdemu wszystkiego, co mu się należy”¹⁴, jest wprawdzie zawsze związane z prawem i z jego stosowaniem, jednakże może się wydawać z pozoru dość odległe od działań administracji publicznej. Jest ono używane wobec sądownictwa, a nie wobec tej administracji. Dlatego tu znowu oponent tych rozważań może bazować na prawdziwym przecież stwierdzeniu, że administrowanie nie jest wymiarem sprawiedliwości, zatem aktywność kolegiów polega na stosowaniu prawa bez-

¹⁴ S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego*, w: J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 642.

względnie obowiązującego, a nie na wymierzaniu sprawiedliwości. Żaden organ administracyjny, w tym kolegium, nie może się więc opierać w pierwszym rzędzie na kryterium sprawiedliwości, a jeśli może to czynić w drugim rzędzie, to kolegia nie są tu niczym wyróżnione w porównaniu z innymi organami administracji publicznej. Może on również dowodzić, że organy administracji publicznej nie są niezależne, toteż tym bardziej kryterium sprawiedliwości musi być tu postawione na drugim planie.

Jednakże i w tej sprawie trzeba bronić twierdzenia, że zwłaszcza wobec działań samorządowych kolegiów odwoławczych czynnik sprawiedliwości ma specjalne znaczenie.

Po pierwsze, kolegia wydają decyzje administracyjne, które powinny być „sprawiedliwe”¹⁵, czyli powinny się liczyć z kryterium sprawiedliwości wszędzie tam, gdzie kolegium ma do dyspozycji jakąkolwiek dyskrecjonalność lub uznanie. Można zauważyć, że organ, i to zwłaszcza organ trzyosobowy, jakim jest kolegium, może sam używać kryterium sprawiedliwości i powinien to robić zawsze, o ile norma prawna mu na to pozwala. Organy, które stosują prawo, muszą działać i orzekać sprawiedliwie – jak wspomniałem wyżej – wyważając racje (interesy) strony i racje (interesy) publiczne. Generalnie cały proces administracyjny powinien być sprawiedliwy, a sprawiedliwość ta powinna być widoczna z zestawienia ze sobą wielu kolejnych, różnych decyzji. Obywatele, których sytuacja prawna i faktyczna jest tożsama lub w znacznej mierze zbliżona, powinni się spodziewać jednakowych lub podobnych rozstrzygnięć. Idea sprawiedliwości łączy się tutaj wprost z zasadą równości wobec prawa.

Po drugie, administrowanie wprawdzie nie jest „wymiarem sprawiedliwości”, a organy administrujące nie są niezależne, ale zależne od siebie, niemniej te okoliczności nie powinny być jakimkolwiek usprawiedliwieniem omijania reguł sprawiedliwości. Jednakże w przypadku samorządowych kolegiów odwoławczych pojawia się rzeczywisty przymiot niezależności, wyraźnie zaakcentowany w ustawie¹⁶, która stanowi, że przy orzekaniu członkowie składów orzekających kolegium są związani wyłącznie przepisami powszechnie obowiązującego prawa, a kontrolę orzecznictwa kolegiów sprawuje sąd administracyjny (art. 21). Rola tego przepisu w skali wartości jest niezaprzeczalna¹⁷. Niezależność kolegiów jest więc odrębną wartością leżącą w ich tle, tutaj nato-

¹⁵ Teoria prawa wyróżnia cztery podstawowe koncepcje sprawiedliwości decyzji (wprawdzie decyzji sądowej, ale mogą być one z powodzeniem przypisane decyzji administracyjnej). Decyzja sprawiedliwa jest więc: a) zgodna ze stosowanymi normami prawa, b) zgodna z prawem obowiązującym, pod warunkiem że prawo to z punktu widzenia jego zewnętrznej oceny jest prawem sprawiedliwym. Dodaje się do tego, że o sprawiedliwości decyzji można orzekać niezależnie od jej stosunku do norm prawa obowiązującego i że sprawiedliwość decyzji nie jest związana z żadnymi regułami – J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1973, s. 185. Pokazuje to, że aksjologia stosowania prawa może się do końca nie pokrywać z aksjologią prawa ustanowionego. O sprawiedliwości decyzji można więc mówić „osobno” w oderwaniu od oceny sprawiedliwości normy prawnej lub innymi słowy, prawo może być sprawiedliwe nieco „inaczej”, a nieco „inaczej” może być sprawiedliwy organ.

¹⁶ Ustawa cyt. w przyp. 3.

¹⁷ Por. R. Sawuła, *Idea samorządowego kolegium odwoławczego – oczekiwania i zagrożenia*, w: K. Sieniawska (red.), op. cit., s. 118.

miast jawi się jako element sprzyjający wykorzystaniu tej wartości uniwersalnej, jaką jest sprawiedliwość.

Po trzecie, literatura prawa administracyjnego akcentuje ważne miejsce, jakie w prawie administracyjnym procesowym zajmują zasady sprawiedliwości proceduralnej¹⁸. Sprawiedliwość ta ma polegać na obowiązku bezstronnego i konsekwentnego stosowania reguł procesowych, na prowadzeniu właściwej procedury i na trzymaniu się zasad ogólnych i gwarancji procesowych strony¹⁹. Zasady te powinny być przenoszone na grunt działań samego stosowania prawa materialnego. Skoro samorządowe kolegia odwoławcze zostały powołane właśnie do prowadzenia postępowania administracyjnego i zwięźczenia go decyzją administracyjną, sprawiedliwość proceduralna tkwi w istocie ich działania.

Wreszcie po czwarte, należy wspomnieć o jeszcze jednym wymiarze sprawiedliwości, jakim jest sprawiedliwość społeczna. Stanowi ona „miarę, za pomocą której oceniamy rozdzielcze aspekty fundamentalnej struktury społeczeństwa [...]. Wszelkie sporne wartości [...] mają być równo rozdzielone, chyba, że nierówna dystrybucja jakiegokolwiek (czy też wszystkich) spośród tych wartości jest korzystna dla każdego [...]”. Sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem, aby zróżnicowanie poszczególnych ludzi pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych ludzi²⁰. Zacytowany wyrok pozwala zwrócić uwagę na to, że w obrębie prawa administracyjnego istnieje bardzo wiele instytucji, w których zasada sprawiedliwości wysuwa się zdecydowanie na pierwszy plan. Wszędzie tam, gdzie chodzi o rozdział dóbr reglamentowanych albo o ochronę interesów większej liczby podmiotów, powinna ona mieć charakter decydujący. Jednak nawet tam, gdzie organ jest w pełni zdeterminowany normą bezwzględnie wiążącą, którą ma zastosować wobec pojedynczego podmiotu, czynnik sprawiedliwości powinien być brany pod uwagę. Nie trzeba specjalnie dowodzić, że reguły te mają pełne zastosowanie do samorządowych kolegiów odwoławczych.

Poza wartościami uniwersalnymi samorządowe kolegia odwoławcze są związane z wartościami wynikającymi z przepisów prawa. Szczególne znaczenie ma tu wspomniana już wcześniej konstytucyjna idea (zasada) decentralizacji wzbogacona o ideę subsydiarności.

Przepisy prawa regulujące organizację i funkcjonowanie samorządowych kolegiów odwoławczych niosą w sobie również określone wartości prakseologiczne. Niektóre z nich nie były może nawet zamierzone przez ustawodawcę, ale ujawniły się w praktyce. Chodzi tu np. o omówione w innym miejscu tego opracowania zagadnienie liczby kolegiów i ich strukturalnego powiązania z administracją rządową i z administracją samorządową. Inną wartością prak-

¹⁸ Por. Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 147 i n. O sprawiedliwości proceduralnej autor ten pisał kilkakrotnie – w tym ostatnio w: Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 95 i n., rozwijając anglosaski punkt widzenia na ten temat i pokazując orzecznictwo TK, NSA i SN związane z tym tematem.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Wyrok TK z 22 grudnia 1997 r., K 2/97, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1997, nr 5-6, poz. 72.

seologiczną jest niewątpliwie sprawność działania kolegiów. Zależy ona od odpowiedniej regulacji sposobu wykonywania ich działań, która została określona prawidłowo. Quasi-sądowy, czy wręcz „trybunalski”²¹ tryb postępowania, polegający na orzekaniu trzyosobowych składów, wyodrębnieniu referenta odpowiedzialnego za sprawę i zobowiązanego do uzasadnienia wydanego orzeczenia, na pewno przyczynia się do wzmożenia tejże sprawności.

Należy wreszcie wspomnieć o wartościach kształtowanych przez same samorządowe kolegia odwoławcze. Można do nich zaliczyć przede wszystkim ogromny kapitał orzecznicy. Szkoda, że ważniejsze orzeczenia kolegiów nie są publikowane w jakimś oddzielnym zbiorze. Te jednak, które można spotkać w różnych opracowaniach, a także na łamach czasopisma „Causus” przekonują o swoim wielkim znaczeniu dla kształtowania jurysdykcji administracyjnej w Polsce. Warto również w tym kontekście podkreślić, że samorządowe kolegia odwoławcze przez swoją praktykę dopracowały się różnych formuł proceduralnych, które mają korzystny wpływ na końcowe wyniki postępowania i w sposób twórczy oraz wartościowy ulepszają ogólny standard procesowy. Można tu zaliczyć urealnienie przepisów o rozprawie administracyjnej (przed kolegiami rozprawa nabiera rzeczywistego sensu) oraz o ugodzie administracyjnej²².

Wymienione wyżej podstawowe wartości dotyczące samorządowych kolegiów odwoławczych w swoisty sposób się kumulują, gdy spojrzymy na zasadniczy cel wszelkiego działania kolegiów. Rzecz zastanawiająca, że ten podstawowy i w istocie jedyny cel, jakim jest sprawowanie roli drugiej instancji administracyjnej, jest stosunkowo słabo akcentowany w dyskusjach o kolegiach. W dyskusjach tych dominują kwestie ustrojowo-organizacyjne, które chociaż wynikają z wielu podstawowych wartości, są jednak instrumentalne i drugorzędne wobec tej kwestii zasadniczej. Tymczasem administracyjny tok instancji, o jakim była już mowa w „konstytucyjnej” części niniejszego opracowania, który jest podstawą, źródłem i powodem powołania samorządowych kolegiów odwoławczych, jest sam w sobie oddzielną wartością²³, domykającą w sposób zasadniczy zestaw wartości wyżej zaprezentowanych. Skoro kolegia powstały dla niego, to wszystkie wartości, jaki one same prezentują, cała ich aksjologia, musi zostać połączona z aksjologią administracyjnego toku instancji. W wypadku kolegiów wartości układają się więc w swoistą, typową tylko dla nich, hierarchię: nie występują same dla siebie, nie występują „netto” – są sprzężone i podporządkowane głównemu sensowi istnienia kolegiów. Trzeba pamiętać, że czym innym jest idea samorządności, a czym innym jest administracyjny tok instancji²⁴. Mieszanie tych dwóch płaszczyzn może prowadzić do wielu błędów i nieporozumień²⁵.

²¹ Określenie I. Niżnik-Dobosz, op. cit., s. 85.

²² Zwraca na to uwagę W. Chróścielewski, op. cit., s. 184.

²³ Por. szerzej: J. Zimmermann, *Aksjologia administracyjnego toku instancji*, w: K. Sieniawska (red.), *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, Warszawa 2009, s. 51 i n.

²⁴ Celnie i zwięźle, jak sam powiedział, „w duchu wielkiego Leona Petrażyckiego” sformułował to B. Zdziennicki, w: K. Sieniawska (red.), *Samorządowe kolegia odwoławcze – przeszłość...*, s. 89.

²⁵ Jaskrawym nieporozumieniem tego typu był uchylony później art. 138 § 3 k.p.a. ograniczający kompetencję organów odwoławczych pod szyldem ochrony samorządności. Przepis ten pozostawiono niestety w tekście Ordynacji podatkowej.

Od strony aksjologicznej podłożem administracyjnego toku instancji jest wartość polegająca na tym, że każda decyzja ma być optymalna, i wywodzący się z tej wartości postulat takich rozwiązań normatywnych, które by wartość tę jak najlepiej realizowały. Jest to również wartość polegająca na tym, że chroni się tym sposobem prawa obywatela, umożliwiając mu zaskarżenie orzeczenia, z którego nie jest on zadowolony, któremu zarzuca określone błędy lub też do którego po prostu nie ma zaufania. Należy jednak zauważyć, że tok instancji nigdy nie był i nie jest instrumentem ochrony każdego obywatela, nie stanowi realizacji *actio popularis*, ale ze swojej istoty został zarezerwowany dla ochrony stron w postępowaniu administracyjnym, których legitymacja opiera się na interesie prawnym. Dochodzi tu więc do głosu wartość kwalifikowana, jaką jest czyjś interes prawny. On podlega tutaj specjalnej ochronie, za jego pośrednictwem zaś chroniona jest wartość nadrzędna: prawa obywatelskie, a w jeszcze szerszej perspektywie – idea demokratycznego państwa prawnego. Wartości te są „wyzwalane” z inicjatywy obywatela (strony).

IV. PRAKTYKA

Praktyka działania samorządowych kolegiów odwoławczych jest oddzielnym tematem, wymagającym z pewnością osobnych badań. Jednak charakteryzując kolegia, warto zaznaczyć, że optymistyczny obraz, jaki wylania się z poprzednich uwag, jest nieco zakłócony właśnie praktyką, często niezawinioną przez same kolegia lub uzależnioną od czynników zewnętrznych.

Problemy, jakie pojawiają się w praktyce działania samorządowych kolegiów odwoławczych, dotyczą w pierwszym rzędzie właśnie kwestii zewnętrznych, przede wszystkim finansowych, związanych ze stanem budżetu Państwa, z którego kolegia są finansowane. Budżet z kolei podlega różnym wahaniom sterowanym przez polityków albo przez prawa ekonomiczne i sytuację globalną. Różne problemy okolicznościami zewnętrznymi są również określone przez trendy polityczne, raz wzmacniające, innym razem osłabiające decentralizację Państwa. Wśród nich pojawiają się niestety niebezpieczne i zgoła irracjonalne pomysły likwidacji samorządowych kolegiów odwoławczych, choć z drugiej strony pokazują się również dyskusyjne, ale już nie irracjonalne, znacznie wartościowsze propozycje przekształcania kolegiów w sądy administracyjne pierwszej instancji.

Czynniki zewnętrzne wpływają również na politykę kadrową kolegiów. Odpowiedni dobór kadr jest wartością samą w sobie, w znaczny sposób nobilitującą kolegia. Jest on jednak jednocześnie czynnikiem pozwalającym na praktyczne uruchomienie innych wartości, takich jak obiektywizm, rzetelność, racjonalność, kompetencyjność, uczciwość lub szybkość działania. Na tym tle wylania się kilka kwestii.

Po pierwsze, stałe wątpliwości budzi podział członków kolegiów na etatowych i pozaetatowych. Etatowy członek kolegium, to – zgodnie z ustawą – człowiek o specjalnych cechach osobowościowych, które nie są określone wobec

urzędników innych organów administracji publicznej, człowiek bez jakiegokolwiek przynależności partyjnej. Jednocześnie członek etatowy, to fachowiec naturalnie oddany swojej funkcji i swojemu zawodowi. Motywacja pracowników etatowych wydaje się znacznie większa niż pozaetatowych członków kolegiów²⁶. Tymczasem członkowie pozaetatowi, zatrudniani na podstawie umów zlecenia, pochodzą z dość przypadkowego naboru i mają zdecydowanie mniejszą motywację w wykonywaniu swoich działań. Początkowo mieli oni być „ciałem społecznym” w składach orzekających kolegiów, mającym zbliżyć ten organ administracji publicznej do obywatela. Okazało się jednak, że owo zbliżenie jest iluzoryczne, a członkowie społeczni obniżają poziom orzecznictwa. Kolegia są wszakże organami administracji publicznej i poszukiwanie w nich racji dla udziału czynnika społecznego mija się z celem. Członkowie pozaetatowi jednakże pozostali i należy postulować zlikwidowanie tej kategorii pracowników.

Po drugie, powiązanie etatów członków kolegiów tylko z wykształceniem prawniczym nie jest korzystne. Oczywiście członkami kolegiów powinni być przede wszystkim prawnicy, ale wydawanie decyzji administracyjnych, w tym zwłaszcza decyzji merytorycznych, wymaga często także wiedzy fachowej z różnych dziedzin: architektury, budownictwa, planowania, zarządzania, gospodarki nieruchomościami, gospodarki wodnej itd. Wzmocnienie kolegiów od tej strony zapobiegłoby, wspomnianej już wyżej, nieprawidłowej praktyce nadmiernego wydawania decyzji kasacyjnych, wbrew istniejącej w Polsce zasadzie merytorycznego toku instancji. Wydaje się również, że przy niezwyklej różnicowaniu spraw, jakimi zajmują się kolegia, potrzebna jest specjalizacja ich członków²⁷.

Po trzecie, zdecydowanie zbyt skromna jest kadra pomocnicza i urzędnicza kolegiów, która pomaga ich członkom w pracy i prowadzi obsługę biurową. Wzmocnienie tej kadry pozwoliłoby członkom orzekającym na głębsze studiowanie poszczególnych spraw i podejmowanie bardziej przemyślanych, dojrzałych decyzji.

Problemy i kłopoty w zakresie wewnętrznym działalności kolegiów są zrozumiałe. Występują one wszędzie tam, gdzie działa żywy czynnik ludzki, którego nie można ani ujarzmić, ani zadekretować. Niektóre z tych problemów mają wymiar właśnie wyłącznie ludzki, inne dotyczą komunikacji między kolegiami a innymi organami. Daje się np. zauważyć swoista rywalizacja między kolegiami a sądami administracyjnymi w niektórych ośrodkach. Do problemów wewnętrznych trzeba również zaliczyć nadmierne w praktyce różnicowanie kolegiów. Są wśród nich organy liczniejsze i mniej liczne, jednostki prezentujące znakomity poziom orzeczniczy, są również jednostki słabsze. Kolegia różnią się także znacznie liczbą spraw, jakie do nich są kierowane, i w konsekwencji różna jest liczba orzeczeń. Te nierówności powinny być niwelowane, ale nie wymaga to podejmowania większej reformy całości.

²⁶ Por. interesujące dane pokazane przez B. Sygita, T. Jędrzejewskiego i M. Żmudę, *Ograniczenia w realizacji przez samorządowe kolegia odwoławcze funkcji gwaranta prawa do dobrej administracji*, w: K. Sieniawska (red.), *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant...*, s. 184 i n.

²⁷ Por. ibidem.

Na praktykę działania samorządowych kolegiów odwoławczych można jednak także spojrzeć z innej strony – nie z punktu widzenia kłopotów i trudności, ale z punktu widzenia sukcesów. Nie są to sukcesy spektakularne, ogłaszane na pierwszych stronach gazet, gdyż wyrażają się w dorobku trwającym 25 lat, dorobku wynikającym z rzetelnej pracy i zaangażowania. Uważam, że kapitał orzeczniczy zgromadzony przez kolegia jest nie do przecenienia. Szkoda, że ważniejsze orzeczenia kolegiów nie są publikowane w jakimś oddzielnym zbiorze. Te jednak, które można spotkać w różnych opracowaniach, a także na łamach czasopisma „Casus”, przekonują o swoim wielkim znaczeniu dla kształtowania jurysdykcji administracyjnej w Polsce. Warto również w tym kontekście podkreślić, że samorządowe kolegia odwoławcze poprzez swoją praktykę dopracowały się różnych formuł proceduralnych, które mają korzystny wpływ na końcowe wyniki postępowania i w sposób twórczy oraz wartościowy ulepszają ogólny standard procesowy. Można tu zaliczyć urealnienie przepisów o rozprawie administracyjnej (przed kolegiami rozprawa nabiera rzeczywistego sensu) oraz o ugodzie administracyjnej. Warto to podkreślać, gdyż zazwyczaj zwraca się uwagę tylko na dorobek sądów administracyjnych.

* * *

Przedstawiony przegląd zagadnień dotyczących samorządowych kolegiów odwoławczych pozwala na kilka refleksji końcowych. Sądzę, że nie można mieć wątpliwości co do wysokiej rangi tej instytucji w życiu Państwa. Kolegia są wielką wartością, budowaną starannie od 25 lat, wartością nie do przecenienia w polskiej rzeczywistości, którą należy chronić i szanować.

Być może warto postawić postulat wprowadzenia kolegiów do unormowań Konstytucji RP, być może należy podchwycić pomysł przekształcenia kolegiów w sądy pierwszej instancji, natomiast trzeba wyrazić stanowcze życzenie, żeby nie przeprowadzać jakichkolwiek drastycznych zmian w zakresie ich organizacji i funkcjonowania. *Quieta non movere*. Nie powinno się dążyć do zasadniczej reformy czegoś, co sprawdziło się przez 25 lat i dobrze służy obywatelowi oraz demokratycznemu państwu prawnemu. Nie można pozwolić nie tylko na rozwijanie skrajnych i niedorzecznych pomysłów likwidacji samorządowych kolegiów odwoławczych, ale także na koncepcje pozbawienia ich należnej im roli przez likwidację lub „spłaszczenie” odwołania administracyjnego, wreszcie przez pozbawienie ich możliwości wydawania orzeczeń merytorycznych. Realizacja tych pomysłów zaszkodziłaby zresztą nie tylko kolegiom, ale także prawom obywatelskim i zahamowałaby rozwój demokratycznego państwa prawnego.

prof. dr hab. Jan Zimmermann
Uniwersytet Jagielloński

THE SCOPE OF JURISDICTION OF SELF-GOVERNING APPELLATE TRIBUNALS

Summary

Although this paper has been written on the twenty-fifth anniversary of self-governing appellate tribunals, it is not meant to be a flattering birthday card. Its purpose is rather to identify the most characteristic features underlying self-governing appellate tribunals which, even if their role or functioning is sometimes disputable, nevertheless prove their high quality and merits.

The paper starts with constitutional issues. Although there is no mention of tribunals in the current Constitution, a number of its provisions apply to them. As can be understood from them, appellate tribunals are, beyond doubt, decentralised and self-governing bodies. What is more, an analysis of the constitutional provision regarding challenges to all judicial decisions brings to light, for the first time, the question of the 'scope of jurisdiction' of self-governing appellate tribunals which is the subject of this paper.

The second part of the paper concerns the regime and organisation of appellate tribunals and it tackles, among other things, the delicate relationships between appellate tribunals and the government administration. The next point discussed in the paper concerns the axiological aspects of the functioning of appellate tribunals. The catalogue of values presented in this part constitutes the background underlying the existence and functioning of appellate tribunals. The last part touches upon the practical problems which appellate tribunals encounter.

Concluding, it is stated that appellate tribunals constitute an important value which must be protected and respected. It is also strongly recommended that no drastic changes in their organisation or functioning be made. The extreme voices calling for the liquidation of appellate tribunals should be disallowed, in the same way as attempts to deprive appellate tribunals of their role by abolition of the right of an administrative appeal or their power to issue decisions.