

Legal system administrative proceedings bodies
in matters of local government to face
the challenges of modernity
Ustrój prawny organów postępowania
administracyjnego w sprawach samorządowych
wobec wyzwań współczesności

dr hab. Jarosław Dobkowski, prof. UWM

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

ABSTRACTS

The article presents the current problems of the organization mechanism of administrative proceedings in matters of local government. It indicates the specifics of building the system the authorities of that conduct, including instances of administrative structures. It refers to the operational problems of self-government appeal boards and other bodies responsible for examining the legal means of decisions in matters of local government. Its subject is also a discussion of the proposed directions of change.

Artykuł przedstawia aktualne problemy organizacji aparatu postępowania administracyjnego w sprawach samorządowych. Wskazuje na specyfikę budowy systemu organów tego postępowania, w tym struktury administracyjnego toku instancji. Odnosi się do problemów funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych i innych organów, rozpatrujących środki prawne od decyzji w sprawach samorządowych. Jego przedmiotem jest również omówienie proponowanych kierunków zmian.

KEYWORDS:

local-government, administrative procedure, individual administrative acts, appeals, regulatory oversight of local government activities, self-government appeal boards,

samorząd terytorialny, postępowanie administracyjne, indywidualne akty administracyjne, odwołania, kontrola instancyjna działalności samorządu terytorialnego, samorządowe kolegia odwoławcze.

Asumptem do podjęcia rozważań o ustroju organów postępowania administracyjnego w sprawach samorządowych jest tocząca się od paru lat ożywiona dyskusja o potrzebie dalszego działania, powołanych ustawą z dnia 12 października 1994 r., samorządowych kolegiów odwoławczych¹. W ostatnim czasie biorą udział w tej polemice przedstawiciele środowisk reformatorskich² oraz wybitni reprezentanci doktryny prawniczej z zakresu nauki prawa administracyjnego³. Mimo upływu 25. lat ich istnienia, nowa rzeczywistość powyborcza nakazuje mieć również w pamięci przygotowanie głośnego projektu ustawy z dnia 20 marca 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, zakładającego zupełną likwidację samorządowych kolegiów odwoławczych. W ostatniej kampanii wyborczej – w wyborach do Sejmu i Senatu⁴ – postulat zniesienia kolegiów był także punktem programu jednej z pozaparlamentarnych partii politycznej.

1 Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 1659).

2 J. Stępień, *Samorządowe kolegia odwoławcze są przeżytkiem*, „Dziennik-Gazeta Prawna” 2015, e-wydanie numer 185/2015 z 23.09.2015 [dodatek: Gazeta Prawna]; idem, *Ustrojowe łapanie się za lewe ucho*, „Dziennik-Gazeta Prawna” 2015, e-wydanie numer 205/2015 z 21.10.2015 [dodatek: „Gazeta Prawna”].

3 J. Zimmermann, M. Stec, *Samorządowe kolegia odwoławcze są niezbędne*, „Dziennik-Gazeta Prawna” 2015, e-wydanie numer 190/2015 z 30.09.2015 [dodatek: Gazeta Prawna], przedruk: „Casus” nr 78, jesień 2015, s. 48 i n.; J. Zimmermann, *Prof. Zimmermann odpowiada Jerzemu Stępniewi w sprawie samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Dziennik-Gazeta Prawna” 2015, e-wydanie numer 215/2015 z 04.11.2015 [dodatek: „Gazeta Prawna”]. Zob. także J. Zimmermann, *Jurysdykcyjna ranga samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3, s. 131 i n.

4 Program Partii Koalicja Odnowy Rzeczypospolitej – Wolność i Nadzieja, Warszawa 2015, s. 15.

Rozważenie rozwiązania samorządowych kolegiów odwoławczych zakłada również przyjęta w 2013 r. rządowa strategia „Sprawne Państwo 2020”⁵. Problem funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych jest istotny, nie może jednak przysłańać całości zagadnienia prawnego ustroju organów postępowania administracyjnego w sprawach samorządowych, w tym także struktury toku instancji administracyjnych (samorządowych).

Statyczny kształt tego postępowania oraz odpowiednia jego budowa pod względem organizacyjnoprawnym warunkowane są bowiem wieloma czynnikami, w tym również niewątpliwie przesłankami racjonalizatorskimi, a także trendami występującymi w innych państwach oraz w organizacjach międzynarodowych i ponadnarodowych.

Analizę zagadnienia zacząć wypada od stwierdzenia, że przyjęty w Polsce model postępowania administracyjnego jest nie tylko wypadkową funkcjonowania naszego państwa w kręgu kultury prawnej języka niemieckiego, ale również wynikiem własnych tendencji do kodyfikacji tego postępowania. Jak pisał światowej sławy uczony polskiego pochodzenia Jerzy Stefan Langrod: „[...] kraj mający skodyfikowaną procedurę administracyjną nie zdecyduje się nigdy potem wrócić – z jakiegokolwiek racji – do dawnego systemu unormowań fragmentarycznych, prawdziwej «wolności procesowej» administracji publicznej”⁶. Na tle różnych koncepcji regulacji postępowania administracyjnego występujących w państwach europejskich⁷, polski model jest zupełnie nieporównywalny z rozwiązaniami francuskimi, w których drogę prawa przeciwstawia się drodze administracji, a właściwe postępowanie rozpoczyna się z chwilą wniesienia środka zaskarżenia do sądu i przez co sposób procedowania administracji nazywa się *la procedure administrative non contentieuse*. Nie jest też adekwatny do takich kodyfikacji postępowania administracyjnego, które polegają na zwięzłej regulacji ramowej, stanowiącej w istocie słownik podstawowych pojęć i instytucji prawnych za-

5 Uchwała Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M. P. poz. 136).

6 J. S. Langrod, *Genèse et lignes directrices de la réforme de la procédure administrative non contentieuse en Pologne*, « Revue Internationale des Sciences Administratives » 1960, vol. 26, Nr 4, s. 399.

7 Z. Kmiciać, *Wstęp*, (w:) *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiciać, Warszawa 2010, s. 10 i n.

wartych w przepisach ogólnych prawa administracyjnego⁸. Nie jest również współmierny do regulacji bardziej złożonych, a zakładających wyróżnienie pewnych generalnych zasad procedowania w sprawach administracyjnych, które są wiążące dla władzy publicznej w tym sensie, że wyznaczają reguły, którymi mają kierować się uprawnione podmioty przy załatwianiu spraw⁹.

Przyjęte w Polsce rozwiązania – niezależnie od okresowych procesów dekodyfikacji postępowania administracyjnego – zaliczyć należy do systemu rozwiniętej kodyfikacji. Przepisy procesowe nie wyznaczają przy tym ram zachowań podmiotów orzekających i nie realizują się jedynie przez przestrzeganie, ale stanowią takie normy prawne, które należy każdorazowo stosować przy rozpatrywaniu spraw indywidualnych. Stąd też, zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*¹⁰, organy administracji publicznej mają działać na podstawie prawa, co oznacza, że niedopuszczalne jest działanie jedynie w jego granicach. Przyjęcie w Polsce modelu rozwiniętej kodyfikacji postępowania administracyjnego oznacza w istocie judycjalizację tego postępowania¹¹, przez przyjęcie założeń proceduralnych charakterystycznych dla procesu sądowego. „Usądowienie” nie jest przy tym zupełne. Ujęcie postępowania w k.p.a. nie odbywa się na zasadzie stworzenia wzorcowego agregatu czynności procesowych, ale przez przypisanie poszczególnych czynności tego typu do określonych następujących po sobie faz (stadiów) postępowania. Niemniej jednak, konsekwencją judycjalizacji postępowania administracyjnego jest również przyjęcie, fun-

8 Por. holenderskie *Algemene wet bestuursrecht*, po zmianach, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.

9 Por. zasady Europejskiego kodeksu dobrej praktyki administracyjnej, przyjętego przez Parlament Europejski w formie rezolucji w dniu 6 września 2001 r. (Dz. Urz. WE Nr C 72 E/331 z 21 marca 2002 r.) oraz zasady Kodeksu dobrej administracji, stanowiącego załącznik do Rekomendacji nr R (2007) 7 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich dotyczącej dobrej administracji przyjętej w dniu 20 czerwca 2007 r.

10 Tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 23; dalej jako k.p.a.

11 Szerzej: J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 6 i n.; idem, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 35 i n.; R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, passim. Zob. także M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego*, (w:) *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa – Wrocław 1967, s. 442, a także E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 271.

damentalnej dla wymiaru sprawiedliwości, zasady instancyjności (nadzoru judykacyjnego) i posłużenie się, na potrzeby stworzenia realnych gwarancji procesowych dla stron, konstrukcją administracyjnego toku instancji jako podstawy organizacji przewodu (pełnego toku czynności) administracyjnego. Pomijając aspekt funkcjonalny, związany z dopuszczalnością wnoszenia środków prawnych od zapadłych rozstrzygnięć, sprawa toku instancji administracyjnych w znaczeniu organizacyjnym przybiera postać klasycznie rozumianej dwuinstancyjności. Instancja w znaczeniu ustrojowym oznacza bowiem określony stopień (szczebel, poziom) w systemie organów postępowania administracyjnego. Układ ten nie stanowi przy tym monolitu, ale jest swoiście rozczłonkowany. Całościowo rozumiane postępowanie składa się zatem nie tylko z faz (stadiów), ale dzieli się też wewnętrznie jeszcze na pewne rozłączne etapy (postępowanie pierwszoinstancyjne oraz postępowanie drugoinstancyjne), prowadzone kolejno po sobie przez różne podmioty orzekające po to, aby zapewnić lepszą kontrolę instancji wyższych nad rozstrzygnięciami i innymi czynnościami instancji niższych. Ewentualne proponowane „spłaszczenie toku instancji” przez wprowadzenie tzw. odwołania niedewolutywnego (którego nie można mylić z prawem remonstracji), czy innego pozahierarchicznego środka odwoławczego, ma zatem postać zabiegu o charakterze funkcjonalnym, a nie ustrojowym. Tylko na tej płaszczyźnie wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ można uznać za surogat odwołania lub zażalenia, albowiem ten środek zaskarżenia jest oderwany od klasycznie rozumianego administracyjnego toku instancji, zakładającego gradację organów postępowania administracyjnego.

Innym problemem o charakterze ustrojowym jest kwestia samych podmiotów orzekających. W Polsce pierwotnie przyjęto, że będzie to organ administracji publicznej, a więc dość abstrakcyjna konstrukcja prawna, oznaczająca uprawnioną jednostkę organizacyjną, traktowaną jednak bezosobowo, jako pewne stanowisko lub ogniwo kolegialne w strukturze władzy publicznej albo wręcz pewna całość – cóż bowiem oznaczać może kierownik organu, jak nie naczelne stanowisko kierownicze w urzędzie administracji publicznej traktowanym jako organ?¹² Nie ma znaczenia przy

12 Tak też np. J. Starościek, *Postępowanie administracyjne*, (w:) J. Starościek, E. Iserzon., *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959, s. 159.

tym ewentualna zmiana w obsadzie personalnej. Nie wymaga się też, aby sprawę prowadziły, czy dokonywały czynności od wszczęcia do zakończenia postępowania, te same osoby. Innym rozwiązaniem w tym względzie może być – mająca zakorzenienie w prawie kanonicznym – przyjęta w niektórych państwach mających zupełnie skodyfikowaną procedurę administracyjną oraz rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym¹³ koncepcja „władzy” i „organu”¹⁴. Mimo, że na gruncie tego aktu rozróżnienie tych instytucji procesowych spotkało się z zasadną krytyką¹⁵, jednakże obecnie także można podnieść podobną argumentację w odniesieniu do kategorii organu administracji publicznej, albowiem na potrzeby wyłączenia organu od postępowania – nie chodzi o określone stanowisko, ale konkretne osoby wykonujące funkcje organu. Zachodzi zatem pewna wewnętrzna sprzeczność pomiędzy organem rozumianym jako pewna prawnie wyodrębniona część administracji publicznej, do której przypisany jest pewien ustawowy zakres działania, a organem postrzeganym jako określony człowiek lub grupa ludzi, działająca w ustalonym prawem obszarze zadań publicznych i kompetencji administracyjnych, czy inaczej rzecz ujmując: osoby fizyczne faktycznie tworzące i urzeczywistniające wolę określonego podmiotu administracji. Stąd w doktrynie prawa administracyjnego wytworzono pojęcie „piastuna” organu administracji publicznej (*organ-walter, organ-person, organ-subjekt, organ-treager*)¹⁶, a więc pojedynczej osoby lub grupy ludzi, działających w charakterze organu administracji publicznej, za organ, ale

13 Dz. U. Nr 36, poz. 341.

14 Zob. w szczególności: D. Kijowski, *Austria, (w:) Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2010, s. 48 i n.

15 Zob. B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 28 i n.; W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 13. Por. J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne. Komentarz – podręcznik*, Warszawa 1948, s. 14, gdzie autor traktuje organ jako potoczną nazwę władzy, a także E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne. Komentarz – Orzecznictwo – Okólniki*, Kraków 1937, s. 5 i n.

16 Szerzej: H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2004, s. 522 i n. Zob. także E. Ochendowski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 2002, s. 217; Cz. Martysz, *Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2000, s. 43;

– co ważne – nie w jego imieniu. Przy takich szczególnych organach administracyjnych, jak np. graniczni lekarze weterynarii czy organy Policji, aktualnym piastunem funkcji pozostaje osoba świadcząca pracę lub pełniąca służbę w określonych godzinach, albowiem organy te – choć działają stale – to mają zmienny substrat osobowy¹⁷, zależny od normowania czasu pracy (służby), jednakże funkcjonują one bez jakiegokolwiek przerwy – stąd też celowe, na potrzeby stosowania prawodawstwa weterynaryjnego, *prima facie* tautologiczne rozróżnienie pomiędzy granicznym lekarzem weterynarii a urzędującym granicznym lekarzem weterynarii. Niemniej klasyczne rozumienie władzy administracyjnej (*Verwaltungsbehörden*) jako pewnego zespołu praw i obowiązków o charakterze zewnętrznym i jurysdykcyjnym¹⁸ było pod względem istoty podobne do przedmiotowo rozumianego urzędu¹⁹, a odrębne od pojęcia organu administracyjnego (*Verwaltungsorgan*), które bardziej wiązano z podmiotem administracji (*Verwaltungsträger*)²⁰. Środek prawny od orzeczeń niższej instancji nie był wnoszony do instancji wyższej rozumianej jako władza, ale traktowanej jako organ. Stąd też administracyjny tok instancji często zamykał się w obrębie poszczególnych urzędów, rozumianych tym razem podmiotowo i nie wychodził poza ramy instytucjonalne danego aparatu administracyjnego. Obrazowo można to opisać w ten sposób, że władzą administracyjną było ministerstwo, a organami działającymi w pierwszej instancji byli kierownicy wyższych komórek organizacyjnych (dyrektorzy departamentów), a instancją odwoławczą zaś sam minister jako naczelny kierownik ministerstwa²¹. Niemniej jednak w Polsce nie tylko przyjęcie szerokiej koncepcji organu administracyjnego, ale również wspomniane „usądowienie” spowodowało potrzebę

17 B. Adamiak, *Uwagi o współczesnej koncepcji organu administracji publicznej*, (w:) *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar. Międzynarodowa konferencja naukowa, Olszanica 23-26 maja 2004*, red. El. Ura, Rzeszów 2004, s. 13 i n.

18 W. Brzeziński, *Nauka administracji i prawo administracyjne*, Toruń 1950, s. 15; J. Filippek, *Prawo administracyjne – instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 2003, s. 310.

19 J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003 [reprint], s. 192 i n.

20 J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 52.

21 W. Zakrzewski, *Na marginesie artykułu S. Rozmaryna: O rozszerzeniu uprawnień ministrów w PRL*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 5-6, s. 987 i n. Por. A. Merkl, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wiedeń - Berlin 1927, s. 305.

wprowadzenia odrębności strukturalnej i pewnej separacji organizacyjnej podmiotów orzekających w różnych instancjach, aby zapewnić im określony poziom samodzielności prawnej w rozstrzyganiu spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej. Stąd też w art. 133 k.p.a. jest mowa o „przesłaniu” odwołania wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu, a nie ich zwykłym „przekazaniu”. Samo odwołanie w tym względzie przypomina kanoniczny rekurs hierarchiczny, choć ten ostatni był pierwotnie kierowany jedynie do nadrzędnego organu tej samej władzy administracyjnej.

Zapewnienie powyższej samodzielności jest jednak wręcz niezbędne w tych sprawach, w których krajowe organy administracyjne działają w ramach europejskiej przestrzeni administracyjnej²². Mimo, że państwa członkowskie Unii Europejskiej posiadają tzw. autonomię instytucjonalną (*the principle of institutional autonomy*) oraz tzw. autonomię proceduralną (*the principle of procedural autonomy*), to jednak w przypadku bezpośredniego stosowania rozporządzeń unijnych, krajowe organy administracyjne stanowią w pewnym sensie organy wykonawcze Unii Europejskiej (w znaczeniu funkcjonalnym) i w tym zakresie podlegają tzw. nadzorowi instruktazowemu i kontroli metodycznej Komisji Europejskiej. Układ taki przyjmuje w pewnym stopniu strukturę sieciową²³, akcentującą samodzielność organów krajowych, z wiodącą rolą organu ponadnarodowego. Państwa członkowskie muszą przy tym stworzyć we własnym zakresie warunki do efektywnego stosowania prawa unijnego (*the principle of effectiveness*), albowiem ponoszą one odpowiedzialność odszkodowawczą, o ile ich zaniedbania w zapewnieniu efektywności tego prawa spowod-

22 J. Supernat, *Europejska przestrzeń administracyjna (zagadnienia wybrane)*, (w:) *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szweczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Kolonia Limited 2005, s. 78 i n.

23 Por. J. Supernat, *Koncepcja sieci organów administracji publicznej*, (w:) *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 207 i n.; J. Supernat, *Administrowanie przez sieć*, (w:) *Administracja publiczna - obywatel, społeczeństwo, państwo*, red. A. M. Sosnowski, Wrocław 2006, s. 129 i n.; A. Chrisidu-Budnik, *Administracja publiczna w strukturze sieciowej*, (w:) *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 69 i n.

wały szkody u osób fizycznych oraz osób prawnych. Współpraca administracyjna w Unii Europejskiej obejmuje zatem stosowanie prawa administracyjnego przez organy krajowe przy wykorzystaniu przysługujących im państwowych instrumentów prawnych – środków i procedur. Niemniej decyzje stosowania wtórnego (pochodnego) prawa unijnego podlegać muszą siłą rzeczy ograniczonej kontroli instancyjnej, sprawowanej przez organy krajowe wyższego stopnia, albowiem istotne znaczenie odgrywa kontrola zewnętrzna, odbywająca się przez wytyczne i instrukcje Komisji Europejskiej. Problematyczne jest przy tym orzekanie przez organy administracyjne państw członkowskich na podstawie niewdrożonych (nieimplementowanych) dyrektyw. Być może powinno się to odbywać w Polsce w wykonaniu wyroków sądowych.

Kolejna kwestia sprowadza się do odpowiedzi na pytanie: czy wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych jest przejawem jurysdykcji państwowej, czy raczej środkiem realizacji zadań publicznych? Innymi słowy chodzi o ustalenie, czy akty administracyjne podejmowane są na tych samych zasadach co orzeczenia sądów polskich. Z perspektywy wyróżnianych w nauce prawa administracyjnego klasyfikacji prawnych form działania administracji publicznej, akt administracyjny może być wydawany w celu wykonania zadania publicznego. Dotyczyć tak samo może własnego zakresu działania jednostek samorządu terytorialnego, jak i zadań z zakresu administracji rządowej. Nie ma przy tym istotnej różnicy w orzekaniu w tych przedmiotach. W tych różnych jakościowo sprawach rozstrzygnięcia zapadają w oparciu o te same zasady proceduralne. Z tej perspektywy decyzja administracyjna może być traktowana jako środek realizacji zróżnicowanych prawnie zadań publicznych. Jurysdykcja administracyjna nie stanowi zatem wyłącznie formy realizacji zadań państwowych, ale organy postępowania administracyjnego działają w zakresie przyznanej ustawami właściwości. Kompetencja administracyjna do działania władczego w drodze decyzji administracyjnej nie jest również upoważnieniem do podejmowania rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych na wzór delegacji ustawodawczej, występującej w Wielkiej Brytanii. Przypomnieć należy, że uprawnienie tego typu jest tam rozumiane jako wyjątkowe przekazanie części władzy państwowej, a podmioty realizujące te tytuły działają w ramach i na rzecz Korony brytyjskiej. Ponadto, organy

administracji publicznej nie działają – jak sądy – na zasadzie jednolitości **systemu organów sądowych**, a nadto pod względem charakteru prawnego nie zawsze stanowią organy państwowe i nie zawsze reprezentują państwo w obrocie prawnym. System organów administracji publicznej, jest przy tym na tyle zróżnicowany rzeczowo, że niemożliwe jest wykonywanie przez wszystkie organy administracyjne tego samego rodzaju zadań. Stąd też w Polsce wydawanie decyzji administracyjnych nie odbywa się w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej.

Oznacza to, że stosowanie polskiego prawa administracyjnego odbywa się sposobem zdecentralizowany – każdy organ postępowania administracyjnego działa w zakresie przyznanej ustawą właściwości. Taki sposób realizacji kompetencji jurysdykcyjnych powoduje w istocie naturalny brak jednorodności orzekania przez różne organy administracji publicznej w takich samych sprawach. Polityka administracyjna w tym względzie dotyczyć może jedynie skali mikro, albo tych sytuacji, w których na właściwość instancyjną nakładają się więzi hierarchiczne i zależności służbowe. Na jednolitość rozstrzygania spraw podobnych mogą za to wpływać swoim orzecznictwem sądy administracyjne, w tym Naczelny Sąd Administracyjny, choć judykaty same w sobie nie będą stanowiły standardów typu *case-law*.

Z powyższymi ustaleniami o samodzielności orzeczniczej organów administracji publicznej korespondują także określone zasady odpowiedzialności deliktowej za szkody wyrządzone wydaniem decyzji, w tym decyzji zgodnej z prawem. Przepisy art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*²⁴ dopuszczają w szczególności odpowiedzialność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, względnie ich odpowiedzialność solidarną.

Istotna dla tematu jest również perspektywa historyczna. Ograniczając dygresje w przeszłość do nieodległych dziejów administracji należy przypomnieć, że od połowy lat 80. dwudziestego wieku widoczne było w ustawodawstwie administracyjnym lokowanie kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych nie na organach władzy państwowej, lecz na organach

24 Tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 121, z późn. zm.

administracji państwowej. Były to organy monokratyczne, takie jak: naczelnicy miast i gmin, prezydenci miast oraz wojewodowie. Zauważalne było także włączanie w proces decyzyjny organów wieloosobowych, jednak jako organów współdziałających w postępowaniu administracyjnym. Organy te, choć nie miały własnych uprawnień orzeczniczych, mogły jednak w różny sposób wpływać na tok postępowania i podejmowane rozstrzygnięcia przez zajmowanie stanowisk w sprawach indywidualnych załatwianych przez wydanie decyzji administracyjnej. Posiadały zatem ewentualnie swoistą współkompetencję do decydowania o prawach i obowiązkach stron.

W tych warunkach, restytuując samorząd terytorialny na poziomie gminy na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego stulecia, brano pod uwagę różne koncepcje organu administracyjnego w gminie. Z jednej strony proponowano rozdzielenie funkcji politycznych i administracyjnych, czego wynikiem miało być strukturalne rozróżnienie pomiędzy pochodzącym z wyboru wójtem a obsadzonym w drodze konkursu dyrektorem urzędu gminy, który miał kierować administracją samorządową w gminie. Rozpatrywano również pomysł utworzenia osobnego stanowiska gminnego „inspektora ds. administracyjnych”, który miałby prowadzić postępowania administracyjne w gminie oraz wydawać decyzje i postanowienia w sprawach indywidualnych. Rozważano również wprowadzenie trzech organów ustrojowych gminy: kolegialnych rady i zarządu oraz jednoosobowego – odpowiednio: wójta, burmistrza, prezydenta miasta²⁵. Niemniej, w senackim projekcie ustawy o samorządzie terytorialnym²⁶ przyjęto, że organami gminy będzie rada oraz zarząd, a decyzje administracyjne w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej będzie wydawał wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo osoba przez niego upoważniona. Od decyzji w sprawach należących do zadań własnych gminy odwołanie miało zaś służyć do „kolegium odwoławczego”, a w sprawach zleconych – do wojewody. Przyjęto również wtedy, że „kolegium odwoławcze” będzie funkcjonowało przy radzie gminy i będzie przez nią powoływane. Nie była

25 Por. J. Stępień, *Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniu jego twórców*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1-2, s. 14.

26 Sejm PRL/RP: druk 195.

to koncepcja obca doktrynie prawa administracyjnego, albowiem wyróżniano tam model pionowego usytuowania organów odwoławczych oraz model poziomego usytuowania organów odwoławczych²⁷. W toku prac parlamentarnych dyskutowano pozycję prawnoustrojową kolegium odwoławczego i ostatecznie zdecydowano o utworzeniu tych organów przy wojewódzkich sejmikach samorządowych. Uznano bowiem, że w tym przypadku instancja odwoławcza nie powinna być położona na tym samym poziomie administracji publicznej.

Jak zauważył jeden z głównych twórców reformy samorządowej – prof. Michał Kulesza: „Kolegia odwoławcze powstały dość przypadkowo; gdy była pisana ustawa o samorządzie terytorialnym, pojawił się problem zapewnienia dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym. Wobec braku drugiego szczebla samorządu jedyną narzucającą się ewentualnością było ulokowanie instancji odwoławczej w urzędzie wojewody. Podporządkowanie zaś instancyjne postępowania administracyjnego w sprawach własnych gminy wojewodzie oznaczałoby, że mając uprawnienia reformacyjne wojewoda miałby wpływ na sposób wykonywania zadań administracyjnych gmin. Nie było również zgody ani ekspertów, ani komisji parlamentarnych na to, aby dwuinstancyjność była pozorowana, tzn. by zamykała się w samej gminie. Dla uniknięcia takich sytuacji wypracowano koncepcję kolegiów odwoławczych”²⁸.

W 1990 r. przyjęto ostatecznie ustrojową koncepcję kolegialnych organów samorządowych w sprawach wynikających z zadań własnych gminy oraz monokratycznego organu administracyjnego w sprawach wynikających z zadań zleconych gminie i w sprawach z zakresu administracji publicznej załatwianych w drodze decyzji administracyjnych. Niemniej, formułując poszczególne upoważnienia do rozstrzygnięcia spraw indywi-

27 B. Adamiak, *Usytuowanie organu odwoławczego w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 318, 1975, s. 32. Por. J. Starościek, *Zagadnienia budowy systemu postępowania administracyjnego*, (w:) E. Iserzon, J. Starościek, W. Dawidowicz, *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955, s. 85; J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982, s. 98 i n.; J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, passim, a także Z. Kmiecik, *Odwolania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 44 i n.

28 M. Kulesza, *Kolegia – administracyjne*, „Wspólnota” z 13 lipca 1991 r., nr 28, s. 6.

dualnych przez wydanie decyzji w przepisach prawa administracyjnego materialnego ustawodawca nie zawsze przestrzegał powyższych zasad ustrojowych. Niejednokrotnie organem właściwym do załatwienia sprawy z zakresu administracji publicznej okazywał się zarząd gminy. Dotyczyło to jednak decyzji w sprawach należących do zadań własnych gminy. Ponadto czasem również rada gminy uczestniczyła w podejmowaniu rozstrzygnięć jako organ współdziałający z organem prowadzącym postępowanie, wyrażając swoje stanowisko w procesowej formie postanowienia. Wytworzyła się zatem niepisana zasada swoistej struktury toku instancji administracyjnych w sprawach samorządowych, w których od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez organ wieloosobowy lub jednoosobowy w sprawach zadań własnych gminy przysługiwało odwołanie do kolegiального organu wyższego stopnia, a w sprawach zadań zleconych gminie funkcjonował tok instancji na osi: monokratyczny organ pierwszej instancji – monokratyczny organ wyższego stopnia (wojewoda), ale nie odwrotnie. Było to zgodne z regułą, że organ jednoosobowy nie powinien rozpatrywać środków prawnych od orzeczeń organów kolegialnych. Niemniej, wprowadzono dualizm organów odwoławczych w sprawach samorządowych. Kryterium rozgraniczenia właściwości organów wyższego stopnia stanowić miał rodzaj spraw. Wtedy jeszcze nie przyjęto określonych zasad pierwszeństwa jednego z organów odwoławczych przed drugim przez przyjęcie techniki klauzuli generalnej i enumeracji pozytywnej.

Domniemanie właściwości instancyjnej samorządowych kolegiów odwoławczych nastąpiło dopiero z dniem 1 stycznia 1999 r., kiedy to weszła w życie reforma ustrojowa państwa. Same samorządowe kolegia odwoławcze zostały powołane na mocy przywołanej na wstępie *ustawy* z dnia 12 października 1994 r. Pod względem organizacyjno-finansowym stanowią one państwowe jednostki budżetowe, a zatem z tego punktu widzenia „samorządowe” są tylko z nazwy. Stąd też niejednokrotnie były postrzegane nie tylko jako organy kontroli instancyjnej w zakresie wydawanych w samorządzie decyzji administracyjnych, ale może nie tyle ustrojowe organy nadzoru nad samorządem terytorialnym, co – funkcjonalnie rozumiane – organy nadzorujące w sprawach indywidualnych.

Wraz z rozbudową samorządu na poziomie powiatu i województwa nie tylko dokonano wyraźniejszego rozróżnienia pomiędzy organem ustrojowo-

wym a organem postępowania administracyjnego w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego, ale wprowadzono zmiany w k.p.a., mające na celu wzmocnienie samodzielności orzeczniczej i ograniczenie zakresu kontroli instancyjnej samorządowych kolegiów odwoławczych. Chodzi głównie o włączenie do kodeksu przepisu art. 138 § 3, który stanowił: „W sprawach należących do właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego organ odwoławczy uprawniony jest do wydania decyzji uchylającej i rozstrzygającej sprawę co do istoty jedynie w przypadku, gdy przepisy prawa nie pozostawiają sposobu jej rozstrzygnięcia uznaniu organu samorządowego. W pozostałych przypadkach organ odwoławczy, uwzględniając odwołanie, ogranicza się do uchylenia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji”. W ideę tę wpisywała się także wcześniejsza regulacja art. 154 § 3 k.p.a., zgodnie z którą: „W sprawach należących do zadań własnych gminy do zmiany lub uchylenia decyzji, o której mowa w § 1 oraz w art. 155, właściwe są organy gminy”.

Przyznanie samorządowym kolegiom odwoławczym generalnej klauzuli kompetencyjnej w zakresie rozpatrywania środków prawnych od orzeczeń w sprawach samorządowych mogło przyczynić się do powierzenia szczegółowej właściwości instancyjnej innym organom administracji publicznej aniżeli wojewoda. Zatracił się w rozdziale kompetencji orzeczniczych wyższej instancji podział na zadania własne i zadania z zakresu administracji rządowej. W chwili obecnej zauważalny jest nawet swoisty trializm organów odwoławczych, albowiem w niektórych sprawach załatwianych decyzjami marszałków województw organami wyższego stopnia są właściwi działowo ministrowie²⁹.

Może to być związane nie tylko z faktem, że dotyczy to spraw dawniej załatwianych w pierwszej instancji przez wojewodów, ale po części wynika także z krytyki funkcjonowania organów odwoławczych w sprawach samorządowych, a zwłaszcza samorządowych kolegiów odwoławczych. W tym

29 Zob. np. art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 149 z późn. zm.); art. 2b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 196 z późn. zm.).

ostatnim względzie panuje duża dysproporcja pomiędzy poszczególnymi kolegiami pod względem ich wielkości. W świetle statystyk mniejsze kolegia są niewątpliwie szybsze, ale i mniej ekonomiczna jest ich działalność w przeliczeniu na przeciętny koszt załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej. Nie zawsze także sprawność czy efektywność funkcjonowania idzie w parze z jakością orzekania i zapewnieniem prawa do dobrej administracji³⁰. Istotnym problemem jest również natłok spraw w organach odwoławczych, a zatem czas oczekiwania na ostateczne rozstrzygnięcie pozostaje dość zróżnicowany³¹. W środowiskach samorządowych panuje również przekonanie, że działalność samorządowych kolegiów odwoławczych nie przyczynia się do dynamicznego rozwoju gmin, powiatów i województw, a nadmierne korzystanie z uprawnień orzeczniczych o charakterze kasacyjnym wręcz tamuje podejmowane prace prorozwojowe oraz ogranicza wzrost liczby inwestycji. Fałszywa jest jednak lansowana teza, że samorządowe kolegia odwoławcze jedynie utrudniają funkcjonowanie samorządów i przedsiębiorców.

Mimo że poprzez uchylenie wspomnianego art. 138 § 3 k.p.a. kolegia stały się organami o pełnym zakresie kompetencji orzeczniczych, jednakże w wielu przypadkach rozstrzyganie *in meriti* jest dość ograniczone, zwłaszcza w odniesieniu do decyzji wydawanych w oparciu o upoważnienia do uznania administracyjnego. Wartością samorządowych kolegiów odwoławczych pozostaje jednak ich niezależność organizacyjna oraz kierowanie się w toku postępowań wyłącznie przepisami prawa³². Wpływ organów

30 B. Dolnicki, *Próby reformowania struktury i zasad działania samorządowych kolegiów odwoławczych*, (w:) *Samorządowe kolegia odwoławcze – przeszłość i przyszłość*, red. K. Sieniawska, Kraków 2011, s. 108.

31 Por. T. Brzeźnicki, M. Żmuda, *Szybkość postępowania a koszty załatwienia sprawy na przykładzie działalności samorządowych kolegiów odwoławczych*, „*Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych*” T. 4, 2014, s. 9 i n.

32 Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, *Niezależny organ kontroli w postępowaniu administracyjnym – raport badawczy*, „*Samorząd Terytorialny*” 2005, nr 11, s. 5 i n.; Cz. Martysz, A. Matan, G. Łaszczycza, *Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako niezależny organ kontroli instancyjnej*, (w:) *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2005, s. 43 i n.; Cz. Martysz, A. Matan, G. Łaszczycza, *Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako niezależny organ kontroli instancyjnej*, „*Casus*” 2006, nr 40, s. 30 i n.

mających legitymację demokratyczną jest zatem znikomy. Dlatego też niska ocena działalności kolegiów dyktowana jest czasem formułowanymi na bieżąco ocenami politycznymi.

W świetle klasycznie pojmowanej dwuinstancyjności funkcjonowanie samorządowych kolegiów odwoławczych ma oparcie w art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³³ i jako takie stanowi jedną z instytucjonalnych gwarancji praworządności. Należy jednak odnotować, że w sprawach karnych zasada sprawiedliwości proceduralnej nie jest już rozumiana sztywno jako uprawnienie strony zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji do instancji wyższej. Zauważyć nawet można częściowe odchodzenie od modelu dewolutywności na rzecz samokontroli organów postępowania karnego. Także w administratywistyce pojawiają się postulaty spłaszczenia toku instancji przez wprowadzenie w sprawach samorządowych wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez organ, który wydał decyzję lub postanowienie. Wszakże na tle art. 78 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny za dopuszczalne uznaje ukształtowanie zaskarżenia decyzji w sposób odbiegający od modelowego – dewolutywnego i suspensywnego – odwołania³⁴. Niemniej jednak, jakkolwiek postrzegane i nazwane odwołanie, nie może sprowadzić się do uruchomienia takiej procedury, którą można określić mianem przedsądu lub postępowania reklamacyjnego. Prawo do procesu obejmuje bowiem dwukrotne merytoryczne rozpatrzenie sprawy. Zakres postępowania uruchamianego na skutek wniesienia środka zaskarżenia nie powinien być mniejszy aniżeli postępowania pierwszoinstancyjnego.

W toku prac studialnych w ramach prezydenckiego Forum Debaty Publicznej wypracowano także koncepcję wkomponowania toku instancji w ustrój wewnętrzny poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności poprzez możliwość upoważnienia do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, należących do właściwości gminy, organów wykonawczych jednostki pomocniczej albo przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz or-

33 Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

34 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 maja 2013 r., sygn. akt P 27/12 (Dz. U. poz. 652).

gany innych jednostek i podmiotów administracji gminnej, które w tym zakresie stawać się miały organami właściwymi w rozumieniu k.p.a.³⁵ Organem właściwym, w szczególności do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażeń na postanowienia, żądań wznowienia postępowania lub do stwierdzenia nieważności decyzji, miałby być wtedy wójt (burmistrz, prezydent miasta)³⁶.

Istotne są także pewne rozwiązania płynące z innych procedur administracyjnych. Odmienne wygląda ochrona praw i interesów, w postępowaniach, których celem jest wydanie aktu generalnego (*rulemaking procedures*)³⁷, gdzie kładzie się nacisk na dialog i partycypację. Klasyczna jurysdykcja administracyjna różni się także od procedur trzeciej generacji (*public policy*)³⁸.

Połowicznym rozwiązaniem usprawnienia instancji odwoławczej w sprawach samorządowych może być propozycja wprowadzenia orzekania jednoosobowego w samorządowych kolegiach odwoławczych. Można starać się także odmiennie regulować w ustawodawstwie pozakodeksowym postępowania administracyjne w określonych rodzajach spraw, jednakże dekodyfikacja siłą rzeczy nie może przybrać znacznych rozmiarów i sama w sobie nie stanowi rozwiązania systemowego. Być może należy odejść w orzecznictwie sądowym od domniemania formy decyzji w sprawach indywidualnych³⁹, a wiele działań administracji samorządowej w przypad-

35 Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw z 2013 r. (druk sejmowy VII/1699).

36 Projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw z 2012 r.

37 M. Szewczyk, E. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, s. 219 i n.; A. Skoczylas, *Decyzje generalne*, (w:) *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym (raport zespołu eksperckiego)*, Warszawa 2015, s. 115 i n.

38 Szerzej: Z. Kmieciak, *Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji (na przykładzie postępowania w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych)*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 5, s. 3 i n.

39 B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, (w:) *Podmioty administracji publicznej i formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 7-21. Por. też postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 861/10, LEX nr 603143.

ku braku jednoznacznego wskazania w obowiązujących przepisach prawa formy załatwienia sprawy, traktować jako inne akty i czynności z zakresu administracji publicznej z art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*⁴⁰, które również mogą stanowić przedmiot zaskarżenia i przez to być poddane kontroli sądu administracyjnego. Jest to istotne, albowiem zapadają one lub są dokonywane na innych zasadach, aniżeli w ramach toku instancji administracyjnych.

Nawiązując do przytoczonej na wstępie myśli J. S. Langroda można stwierdzić, iż skutków judycjalizacji postępowania administracyjnego nie można już chyba odwrócić. Wszystkie zabiegi legislacyjne mające na celu nadmierne uproszczenie lub istotne odformalizowanie postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego mogą być bowiem traktowane jako ograniczenia gwarancji procesowych praw jednostki. Niemniej jakieś zmiany w ustroju prawnym organów postępowania administracyjnego w sprawach samorządowych z pewnością nastąpią. Ważne, żeby zostały przemyślane i poprzedzone wynikami kompleksowych analiz. Niektóre z uwarunkowań były przedmiotem niniejszego opracowania, jednakże przedstawione rozważania nie wyczerpują tematu, a jedynie sygnalizują pewne jego aspekty.

⁴⁰ Tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.

REFERENCES

- Adamiak B., *Usytuowanie organu odwoławczego w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 318, 1975.
- Adamiak B., *Uwagi o współczesnej koncepcji organu administracji publicznej*, (w:) *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar. Międzynarodowa konferencja naukowa, Olszanica 23-26 maja 2004*, red. El. Ura, Rzeszów 2004.
- Adamiak B., *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, (w:) *Podmioty administracji publicznej i formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Algemene wet bestuursrecht* – holenderska ustawa z dnia 4 czerwca 1992 r. – Ogólne prawo administracyjne.
- Brzeziński T., Żmuda M., *Szybkość postępowania a koszty załatwienia sprawy na przykładzie działalności samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych” T. 4, 2014.
- Brzeziński W., *Nauka administracji i prawo administracyjne*, Toruń 1950.
- Chrisidu-Budnik A., *Administracja publiczna w strukturze sieciowej*, (w:) *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002.
- Dolnicki B., *Próby reformowania struktury i zasad działania samorządowych kolegiów odwoławczych*, (w:) *Samorządowe kolegia odwoławcze – przeszłość i przyszłość*, red. K. Sieniawska, Kraków 2011.
- Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej, przyjęty przez Parlament Europejski w formie rezolucji w dniu 6 września 2001 r. (Dz. Urz. WE Nr C 72 E/331 z 21 marca 2002 r.).
- Filipek J., *Prawo administracyjne – instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 2003.
- Graczyk B., *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953.
- Iserzon E., *Postępowanie administracyjne. Komentarz – Orzecznictwo – Okólniki*, Kraków 1937.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968.
- Kijowski D., *Austria*, (w:) *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2010.

- Kmieciak Z., Chróścielewski W., *Niezależny organ kontroli w postępowaniu administracyjnym – raport badawczy*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 11.
- Kmieciak Z., *Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji (na przykładzie postępowania w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych)*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 5.
- Kmieciak Z., *Odwolania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Kmieciak Z., *Wstęp*, (w:) *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2010.
- Kodeks dobrej administracji, stanowiący załącznik do Rekomendacji nr R (2007) 7 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich dotyczącej dobrej administracji przyjętej w dniu 20 czerwca 2007 r.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Kulesza M., *Kolegia – administracyjne*, „Wspólnota” z 13 lipca 1991 r., nr 28.
- Langrod J. S., *Genèse et lignes directrices de la réforme de la procédure administrative non contentieuse en Pologne*, « *Revue Internationale des Sciences Administratives* » 1960, vol. 26, Nr 4.
- Langrod J. S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995.
- Martysz Cz., Matan A., Łaszczycza G., *Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako niezależny organ kontroli instancyjnej*, (w:) *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2005.
- Martysz Cz., Matan A., Łaszczycza G., *Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako niezależny organ kontroli instancyjnej*, „Casus” 2006, nr 40.
- Martysz Cz., *Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2000.
- Maurer H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2004.
- Merkel A., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien – Berlin 1927.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 2002.
- Pokrzywnicki J., *Postępowanie administracyjne. Komentarz – podręcznik*, Warszawa 1948.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 861/10, LEX nr 603143.
- Program Partii Koalicja Odnowy Rzeczypospolitej – Wolność i Nadzieja, Warszawa 2015.
- Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw z 2013 r. (druk sejmowy VII/1699).

- Projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw z 2012 r.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341).
- Senacki projekt ustawy o samorządzie terytorialnym (Sejm PRL/RP: druk 195).
- Skoczylas A., *Decyzje generalne*, (w:) *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym (raport zespołu eksperckiego)*, Warszawa 2015.
- Służewski J., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982.
- Starościak J., *Postępowanie administracyjne*, (w:) J. Starościak, E. Iserzon,, *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959.
- Starościak J., *Zagadnienia budowy systemu postępowania administracyjnego*, (w:) E. Iserzon, J. Starościak, W. Dawidowicz, *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955.
- Stępień J., *Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniu jego twórców*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1-2.
- Stępień J., *Samorządowe kolegia odwoławcze są przżytkiem*, „Dziennik-Gazeta Prawna” 2015, e-wydanie numer 185/2015 z 23.09.2015 [dodatek: Gazeta Prawna].
- Stępień J., *Ustrojowe łapanie się za lewe ucho*, „Dziennik-Gazeta Prawna” 2015, e-wydanie numer 205/2015 z 21.10.2015 [dodatek: „Gazeta Prawna”].
- Supernat J., *Administrowanie przez sieć*, (w:) *Administracja publiczna – obywatel, społeczeństwo, państwo*, red. A. M. Sosnowski, Wrocław 2006.
- Supernat J., *Europejska przestrzeń administracyjna (zagadnienia wybrane)*, (w:) *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waliński, K. Wojtczak, Kolonia Limited 2005.
- Supernat J., *Koncepcja sieci organów administracji publicznej*, (w:) *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Suwaj R., *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009.
- Szewczyk M., Szewczyk E., *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.
- Uchwała Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M. P. poz. 136).
- Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o *samorządowych kolegiach odwoławczych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 1659).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 23).

- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 149 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny* (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 121, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 196 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 maja 2013 r., sygn. akt P 27/12 (Dz. U. poz. 652).
- Zakrzewski W., *Na marginesie artykułu S. Rozmaryna: O rozszerzeniu uprawnień ministrów w PRL*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 5-6.
- Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Jurysdykcyjna ranga samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.
- Zimmermann J., *Prof. Zimmermann odpowiada Jerzemu Stępniewi w sprawie samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Dziennik-Gazeta Prawna” 2015, e-wydanie numer 215/2015 z 04.11.2015 [dodatek: „Gazeta Prawna”].
- Zimmermann J., Stec M., *Samorządowe kolegia odwoławcze są niezbędne*, „Dziennik-Gazeta Prawna” 2015, e-wydanie numer 190/2015 z 30.09.2015 [dodatek: Gazeta Prawna], przedruk: „Casus” nr 78, jesień 2015.
- Zimmermann M., *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego*, (w:) *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa – Wrocław 1967.