

Dwie korporacje samorządowe, Związek Powiatów Polskich i Związek Miast Polskich zwróciły się do szefa resortu administracji i cyfryzacji z prośbą o podjęcie działań zmierzających do uproszczenia postępowania administracyjnego, w szczególności przyjrzenia się roli jaką odgrywają w nim Samorządowe Kolegia Odwoławcze (SKO).

O potrzebie przyjrzenia się przez resort działalności SKO sygnalizuje Naczelna Izba Kontroli. Równocześnie zewsząd z kraju płyną sygnały wskazujące, że jeśli jeszcze w początkowym okresie funkcjonowania reaktywowanego samorządu terytorialnego (lata dziewięćdziesiąte ubiegłego wieku), istnienie SKO było uzasadnione (tworzyły się podwaliny systemu administracyjnego, w nowych uwarunkowaniach okresu transformacji w Polsce), to obecnie dyskusyjne jest utrzymywanie aż czteroinstancyjnego trybu postępowania administracyjnego.

Przypomnieć bowiem należy, iż reaktywowanie w 1990 roku samorządu terytorialnego spowodowało zmiany w przebiegu postępowania administracyjnego. Wówczas to na szczeblu organów wyższego stopnia w stosunku do gmin, pojawiły się kolegia odwoławcze przy sejmikach samorządowych, przekształcone później w samorządowe kolegia odwoławcze (1994r.).

Stworzono quasi-sądowy model działania i trybu orzekania samorządowych kolegiów odwoławczych.

Z procesowego punktu widzenia SKO stały się organami wyższego stopnia w stosunku do organów gmin, a od 1998 roku także powiatów i województw. Do podstawowych ich zadań należy rozpatrywanie odwołań od decyzji administracyjnych wydawanych przez te jednostki samorządu terytorialnego.

Czyli obywatel lub przedsiębiorca ma gdzie odwoływać się jeśli nie jest zadowolony z decyzji organów samorządowych. Tyle że w tym procesie odwoławczym mamy aż czteroinstancyjność!

Od werdyktów SKO można się przecież odwoływać do wojewódzkich sądów administracyjnych (utworzono je od 2004 roku), a następnie przysługuje jeszcze kasacja do naczelnego sądu administracyjnego.

Większa liczba instancji to oczywiście szansa na ocenę sprawy przez większą liczbę niezależnych organów; tyle że jest jeszcze druga strona medalu. Każda kolejna instancja to wydłużenie się procedury. Nie byłoby problemu, gdyby procedura ta mieściła się w założonym przez przepisy prawa czasie i prowadziła do ostatecznego rozstrzygnięcia. Niestety tak nie jest.

W praktyce oznacza to dla zainteresowanych stron wieloletnią drogę przez mękę zanim zakończy się postępowanie administracyjne. Zarówno z perspektywy pojedynczego mieszkańca, prywatnego inwestora czy wspólnoty samorządowej - to procedura nie do zaakceptowania, a jej negatywne skutki społeczne i gospodarcze są bezdyskusyjne.

Trudno też bez refleksji podejść do postępującej niewydolności obecnego systemu odwołań od decyzji wydanych przez organy samorządu terytorialnego.

Przeanalizujemy fakty.

W 2011 roku, tylko w przypadku jednego Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie, łączna liczba spraw ujętych w ewidencji wynosiła 38 923, w tym 16 919 pozostałych z okresu

poprzedniego i 22 004 spraw nowych. Jednocześnie w tym okresie nastąpiło rozstrzygnięcie 20 359 spraw – co oznacza, że liczba spraw zaległych wzrosła. A przecież, sytuacja w stołecznym SKO nie jest wyjątkiem.

W SKO w Białej Podlaskiej, od stycznia do września bieżącego roku wpłynęło 828 spraw, podczas gdy liczba spraw załatwionych w tym okresie wyniosła 451.

W 2011 roku, Najwyższa Izba Kontroli, w wyniku przeprowadzonego badania działalności SKO (nr kontroli P/10/003) wskazała, że w dziewięciu SKO w miastach wojewódzkich kolegia nie były w stanie na bieżąco rozpatrywać wszystkich wpływających spraw.

W efekcie sukcesywnemu wydłużaniu ulegał średni czas załatwienia jednej sprawy, np. w SKO w Warszawie z 6,2 miesiąca w 2008 roku do 7,9 miesiąca w 2009 roku, SKO w Gdańsku z 5,4 miesiąca do 6,4 miesiąca, SKO w Poznaniu z 4,2 miesiąca do 6,5 miesiąca. Przypomnieć należy, że zgodnie z przepisami KPA postępowanie odwoławcze nie powinno trwać dłużej niż miesiąc.

Skoro już powołujemy się na opinię Naczelnej Izby Kontroli, to warto przypomnieć, że wezwała ona ministra właściwego do spraw administracji (nadzoruje działalność SKO) do dokonania analizy istniejącej sieci samorządowych kolegiów odwoławczych, pod kątem zasadności utrzymywania dotychczasowej ich liczby, ze szczególnym uwzględnieniem danych dotyczących: wskaźnika wydajności, wielkości wpływu spraw, liczby spraw pozostałych do rozpatrzenia na okres następny, kosztów i czasu rozpatrzenia jednej sprawy oraz danych dotyczących obsady kadrowej.

Problemem nie jest tylko długość postępowania prowadzonego przez SKO. Wbrew założeniom, nadal większość decyzji innych niż utrzymujących decyzję organu I instancji w mocy ma charakter kasatoryjny (uchylenie decyzji i przekazywanie do ponownego rozpatrzenia).

Znów przytoczmy dane za ubiegły rok, dotyczące SKO w Warszawie. Na ogólną liczbę 7 697 rozstrzygnięć wydanych przez SKO jako organ II instancji, 3 981 – utrzymywało w mocy decyzję organu I instancji, 2 906 – uchylało decyzję i przekazywało sprawę do ponownego rozpatrzenia, a jedynie 696 – uchylało decyzję organu I instancji i orzekało co do istoty sprawy lub umarzało postępowanie.

Oznacza to w praktyce, że często strona po wielomiesięcznym (niestety czasem nawet wieloletnim!) czekaniu na rozstrzygnięcie dowiadyuje się, że sprawa właściwie toczy się od nowa.

Stan taki pociąga za sobą poważne konsekwencje – włącznie z niemożliwością zrealizowania bardzo ważnych społecznie inwestycji publicznych.

Samorzady terytorialne latami oczekują na rozstrzygnięcie postępowania administracyjnego, tracą możliwość realizacji projektów, które miałyby być dofinansowywane z środków unijnych, odwołują przetargi na wykonywanie robót inwestycyjnych (ponosząc z tego tytułu koszty) itd.

Często SKO nie tylko uniemożliwiają sprawne i szybkie przygotowanie inwestycji publicznej do realizacji, ale dodatkowo wprowadzają utrudnienia dla organu pierwszej instancji przy ponownym rozpoznawaniu sprawy.

To rzecz jasna zjawisko niepożądane i nie ma żadnego uzasadnienia, aby sankcjonować tego typu

postępowanie.

Dlatego, wobec zachodzących bardzo dynamicznie zmian społeczno–gospodarczych, konieczne jest ponowne przemyślenie modelu postępowania administracyjnego.

Stąd też postulat ZPP i ZMP o przeprowadzenie jak najszybciej dyskusji na ten temat i wprowadzenia niezbędnych zmian, upraszczających i skracających procesy administracyjne.

Minister administracji i cyfryzacji postulat przyjął, zgadzając się że problem działania SKO trzeba rozwiązać. Na początek dyskusja na ten temat ma odbyć się na forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Póki co można zaapelować do instytucji rozpatrujących odwołania od decyzji władz samorządowych: róbcie to nie tylko wnikliwie, ale też szybko i sprawnie!

*Marek Wójcik*

*Grzegorz Kubalski*