

Prawo do sądu a ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia.

1. Jednym z głównych celów reformy sądownictwa administracyjnego wprowadzonej z dniem 1 stycznia 2004 r. było zapewnienie stronie prawa do rzetelnego procesu. Prawo do procesu jest naczelną zasadą postępowania sądowego. Gwarancje przestrzegania tego prawa zawiera art. 45 ust. 1 Konstytucji RP stanowiąc, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, bezstronny i niezawisły sąd¹.

Jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa; zwane dalej „jst”) wykonując powierzone im zadania korzystają z samodzielności, która podlega ochronie sądowej. W sferze prawa prywatnego jst posiadają legitymację procesową do występowania na drogę sądową przed sądem powszechnym na zasadach obowiązujących osoby prawne. Jednostka samorządu terytorialnego może pozywać, może być pozywana, może być także uczestnikiem postępowania. W sferze prawa publicznego sądowa ochrona samodzielności jst polega na przyznaniu prawa do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Problematyka ochrony jst w postępowaniu sądoadministracyjnym wciąż wywołuje liczne problemy interpretacyjne, dotyczy to w szczególności sytuacji, kiedy organ tej jednostki został upoważniony przez ustawodawcę do wydawania decyzji w pierwszej instancji. Temat ten cieszy się nieustannie zainteresowaniem doktryny prawa administracyjnego². Wciąż też budzi kontrowersje i wątpliwości w orzecznictwie sądowym³.

¹ A. Mudrecki, Prawo strony do rzetelnego procesu przed sądami administracyjnymi, ZNSA 2007, Nr 3, s. 45.

² Zob. m.in. T. Woś, Głosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 19 maja 2003 r., OPS 1/03, Sam. Ter.2004 r., nr 12, J.P. Tarno, Status prawny jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądowym, PiP 2006 r., z 2, L. Kiermaszek, R. Mikosz, Legitymacja skargowa jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu sądowym, Zeszyty Naukowe



2. O doniosłości tego problemu świadczy także złożony przez Radę Gminy i Miasta Koziegłowy wniosek do Trybunału Konstytucyjnego dotyczący pozbawienia jednostki samorządu terytorialnego udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym w zakresie podatków (sygn. akt K 32/08)⁴. Przedmiotem rozstrzygnięcia TK uczyniono zbadanie zgodności z art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji przepisu art. 33 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵ w zakresie, w jakim pozbawia on prawa do udziału na prawach strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym gminę, której wójt (burmistrz, prezydent) wydał jako organ podatkowy pierwszej instancji decyzję podatkową, a podatek stanowi dochód tej gminy w sytuacji, gdy przedmiotem tego postępowania jest decyzja organu odwoławczego w sprawie tego podatku; oraz art. 50 § 1 powołanej ustawy w zakresie, w jakim pozbawia on gminę prawa wniesienia skargi na decyzję organu wyższej instancji wydaną w wyniku rozpatrzenia odwołania od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez wójta (burmistrza, prezydenta) tej gminy w sytuacji, gdy decyzja organu odwoławczego ma wpływ na prawa i obowiązki tej gminy lub jej organów.

Wywodząc z postanowień art. 165 Konstytucji, zgodnie z którym jst mają osobowość prawną; przysługują im prawo własności, a także inne prawa majątkowe, natomiast samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej, autorzy wniosku uznali, że postanowienia tego przepisu są dla samorządu terytorialnego tym samym, czym dla obywatela konstytucyjne prawo do sądu. Skoro Konstytucja gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego ochronę sądową ich samodzielności, to gwarancja ta musi mieć charakter realny, a nie pozorny. Natomiast orzecznictwo sądowe nadało zaskarżonym przepisom taką treść, że wykluczają one udział jst w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sytuacji,

Sądownictwa Administracyjnego, nr 2-3/2005, A. Grysiński, Gmina przed sądem administracyjnym, Wspólnota, 2005, nr 9, K. J. Antkowiak, Organ gminy a jej interes prawny, Kwartalnik Prawa Publicznego, nr 1-2/2005, M. Stahl, Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości, ZNSA, nr 6/2006.

³ Zob. m.in. uchwała składu pięciu sędziów NSA z 9 października 2000 r., OPK 14/00, wyrok NSA z 1 czerwca 2004 r., OSK 301/04, wyrok NSA z 16 lutego 2005 r., OSK 1017/04.

⁴ Postanowieniem TK z 20 lipca 2009 r. rozprawa w przedmiocie tego wniosku została odroczone bezterminowo.

⁵ Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.; powoływanej dalej jako „p.p.s.a.”.



gdy decyzję wydał wójt, burmistrz lub prezydent. Regulacje prawa podatkowego kształtują właścicielskie prawa gminy w zakresie dochodów publicznych. Jeżeli więc przepis prawa stanowi, że dany podatek stanowi dochód gminy, to gmina musi posiadać środki prawne, aby to prawo ochronić i dochodzić określonego rozstrzygnięcia przed sądem.

3. Jednostka samorządu terytorialnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym może wystąpić w pozycji podmiotu wnoszącego skargę, jak również organu, którego działanie lub brak działania został zaskarżony. Przy czym nie budzi wątpliwości, że jest prawo do sądu przysługujące wówczas, gdy wnosi skargę na następujące akty kierowane do niej:

- na decyzje administracyjne, jeśli była stroną postępowania administracyjnego;
- na postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym;
- na postanowienia wydane w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym;
- na inne akty lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, jeśli jest była adresatem tej czynności;
- na wydawane przez wojewodę akty nadzoru;
- na bezczynność organów administracji publicznej;

Najczęstszą będzie jednak sytuacja, gdy jednostki samorządu terytorialnego, a właściwie ich organy, występują w postępowaniu sądowo-administracyjnym w pozycji organu, którego działanie lub brak działania jest przedmiotem skargi. Zgodnie z art. 3 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;

- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie;
- 4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa;
- 4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach;
- 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
- 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
- 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;
- 8) bezczynność organów w przypadkach określonych w pkt 1-4a.

Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę i stosują środki określone w tych przepisach (art. 3 § 3 p.p.s.a.).

W konsekwencji zaskarżenia do sądu wyżej wymienionych aktów i czynności w postępowaniu w sprawie sądowoadministracyjnej, mamy do czynienia z dwiema równorzędnymi stronami - skarżącym oraz organem, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi. W porównaniu z postępowaniem administracyjnym zachodzi więc zmiana w relacji między organem a podporządkowanym mu podmiotem. Organ przestaje działać w sposób jednostronny i zajmować pozycję nadrzędną.

4. Prawo do sądu wiąże się z pojęciem podmiotów legitymowanych do wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym. Zgodnie z art. 50 p.p.s.a.

uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym.

O interesie prawnym w rozumieniu tego przepisu mówimy wtedy, gdy ma on oparcie w przepisach prawa. Najczęściej będą to przepisy prawa materialnego, jednakże mogą to być również przepisy procesowe lub ustrojowe. Od wykazania więc związku między chronionym przez przepisy prawa interesem prawnym, a aktem lub czynnością organu administracji publicznej, uzależnione jest uprawnienie do złożenia skargi⁶. Na podstawie art. 25 p.p.s.a. zdolność sądową do występowania przed sądem administracyjnym jako strona ma osoba fizyczna i osoba prawna, a także państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz organizacje społeczne nieposiadające osobowości prawnej. Legitymacji do złożenia skargi do sądu administracyjnego nie ma zatem organ jst np. wójt. Legitymację posiada wyłącznie jst, oznacza to, że w przypadku gminy, wójt reprezentuje gminę na zewnątrz i wnosi skargę w jej imieniu. Równocześnie podzielić należy stanowisko NSA wyrażone w postanowieniu z dnia 9 lipca 2009 r. II FSK 1468/08 wskazujące na brak potrzeby wyrażania w odrębnych uchwałach organu stanowiącego jst upoważnienia dla wójta do reprezentowania gminy przed sądem administracyjnym. Prawo do reprezentacji gminy wynika bowiem z samej ustawy o samorządzie gminnym.

Stosownie do treści art. 52 p.p.s.a. jst może wnieść skargę po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły jej w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie. Przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której jednostce samorządu terytorialnego nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, przewidziany w ustawie.

⁶ A. Kabat, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2006.

5. Status prawny jst w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sytuacji, gdy organ tej jednostki orzekał w postępowaniu administracyjnym analizować można w dwóch aspektach:

- po pierwsze, gdy skarga wnoszona jest przez jst,
- po drugie, kiedy decyzja lub bezczynność organu jst w wydaniu decyzji stały się przedmiotem skargi do sądu wniesionej przez inną stronę postępowania.

Przyjmuje się, że w tym ostatnim przypadku, organ jst będzie występował jako strona postępowania sądowoadministracyjnego tylko w dwóch przypadkach. Mianowicie, gdy wydana przez niego ostateczna decyzja lub postanowienie zostanie zaskarżone przez prokuratora, a także wówczas, gdy przedmiotem skargi będzie bezczynność w wydaniu decyzji. Ustanawiając przesłankę dopuszczalności skargi na decyzję w postaci wyczerpania administracyjnego toku instancji, stało się regułą, że stroną postępowania przed sądem administracyjnym będzie organ odwoławczy, a nie organ jst, który wydał decyzję w pierwszej instancji.

6. Traktując w dalszych rozważaniach o dopuszczalności skargi wnoszonej przez jst, której organ prowadził postępowanie administracyjne w pierwszej instancji, rozróżnić można z kolei dwa przypadki:

- po pierwsze, gdy skarga wnoszona jest przez jst, która była stroną postępowania;
- po drugie, gdy skarżona przez jst decyzja wydana została w postępowaniu, w którym jst nie miała statusu strony postępowania.

Tego ostatniego przypadku dotyczy złożony przez Radę Gminy i Miasta Koziegłowy wniosek do Trybunału Konstytucyjnego.

7. Problem dostępności do drogi sądowej dla jst stanowił już w trakcie prac nad reformą polskiego postępowania administracyjnego przedmiot liczących postulatów i propozycji opowiadających się za przyznaniem gminie prawa do składania skargi na decyzje podjęte w postępowaniu odwoławczym. Wielokrotnie podnoszony był przez przedstawicieli gmin zarzut, że polski ustawodawca pozbawił je prawa do zaskarżania decyzji administracyjnych wydawanych w postępowaniu odwoławczym przez samorządowe kolegia odwoławcze, a w zakresie zadań zleconych przez



województwo. Propozycje te spotkały się z mniejszościowym poparciem przedstawicieli nauki postępowania administracyjnego. Zdaniem J. Znamca, konsekwencją obdarzenia gminy pełną samodzielnością prawną, jest przyznanie gminom praw strony w postępowaniu przed sądem administracyjnym, którego przedmiotem jest kontrola decyzji wydanych przez ich organy⁷. Znamienny jest także brak akceptacji dla poglądu opowiadającego się za tym, że włączenie jst do systemu administracji publicznej, w sposób bezwzględny ogranicza ich uprawnienia procesowe jako osób prawnych⁸. Zwolennicy koncepcji przyznania jst możliwości obrony interesów za pomocą skargi do sądu administracyjnego, ściśle rozgraniczają sferę, w jakiej organ jst wydaje decyzje działając w granicach przyznaných mu ustawowo kompetencji od sfery, w której występuje w granicach interesu prawnego jst. Przydanie jst samodzielności prawnej pociągać powinno posiadanie pełni praw strony w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Podnosi się także, że z treści art. 50 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie wynika, by organy jst były pozbawione możliwości wniesienia skargi w postępowaniu sądowoadministracyjnym⁹. Legitymacja procesowa organu samorządu terytorialnego – rozważana wyłącznie na gruncie cytowanego tu przepisu nie jest *expressis verbis* wykluczona.

8. Przeciwnicy prezentowanego wyżej stanowiska wskazują, że skarga do sądu administracyjnego nie jest środkiem służącym do rozstrzygnięcia sporów dotyczących różnic w poglądach prawnych organów orzekających w różnych instancjach postępowania administracyjnego. W konsekwencji tego, jst nie ma w postępowaniu sądowym prawa najważniejszego, jakim jest prawo żądania wszczęcia postępowania przed tym sądem¹⁰. Rozwiązania nurtującego problemu nie można sprowadzać tylko do analizy przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Biorąc pod uwagę miejsce samorządu terytorialnego w systemie

⁷ J. Znamiec, Gmina jako strona jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, PiP 1994, nr 6.

⁸ L. Żukowski, Kolegia odwoławcze. Uwagi w sprawie ustroju i funkcjonowania, ST, 1992, nr 1-2.

⁹ Zgodne z art. 50 ust. 1 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym.

¹⁰ L. Klat-Wertelecka, Ochrona praw jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu sądowo administracyjnym s. 50 [w:] Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej, Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej- Wrocław, 7-8 marca 2005r. pod red. J. Korczaka.



administracji publicznej przyjmuje się, że bez względu na przedmiot sprawy i jego rzeczywisty związek z interesem prawnym jst, nie jest ona stroną postępowania administracyjnego w postępowaniu dotyczącym praw osoby trzeciej, w której decyzję wydał organ tej jednostki, dlatego też nie może występować w charakterze strony skarżącej w przed sądem administracyjnym¹¹. Podnoszony jest także argument, że organ jst wydając decyzję o prawach i obowiązkach osób pozostających poza systemem administracji publicznej nie może być sędzią we własnej sprawie. Podejmując w takim zakresie decyzję, organ nie działa we własnym interesie prawnym lub obowiązku, ale jako jeden z elementów państwa. Ochronę interesów prawnych jst, gdy ich organy są powołane do wydawania decyzji, na płaszczyźnie zasady praworządności, powinien zapewnić udział prokuratora.

9. W analizowanym układzie procesowym jst pozbawiona została nie tylko możliwości złożenia skargi do sądu administracyjnego na niekorzystne dla niej rozstrzygnięcie organu odwoławczego, ale także nie może uczestniczyć w postępowaniu sądowoadministracyjnym w charakterze podmiotu na prawach strony, kiedy przedmiotem skargi do sądu uczyniono decyzję organu odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję wydaną przez organ tej jednostki. B. Adamiak określa udział na prawach strony w postępowaniu sądowym pojęciem z procesu cywilnego „współuczestnictwa materialnego”, którego elementem charakterystycznym jest to, że przedmiot sporu dotyczy praw i obowiązków wspólnych dla współuczestników, a zatem gdy zaskarżone działanie lub bezczynność organu administracji publicznej kształtuje lub w inny sposób wpływa na prawa lub obowiązki osoby, która nie złożyła skargi do sądu¹². W myśl art. 12 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi uczestników postępowania traktuje się tak jak strony. Powołana ustawa wyróżnia dwa rodzaje uczestników postępowania: uczestników na prawach strony (art. 33 § 1) i pozostałych uczestników postępowania (art. 33 § 2). Do pierwszej kategorii należą osoby, które brały udział w postępowaniu administracyjnym, nie wniosły skargi, a ich interesu prawnego dotyczy wynik postępowania sądowoadministracyjnego. Do drugiej kategorii zalicza się osoby, które

¹¹ A. Zieliński, Z problematyki stron postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, Warszawa 1984, s. 18.

¹² B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne, Warszawa 2009, s. 378.



nie brały udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy ich interesu prawnego¹³. W orzecznictwie sądowym dotyczącym wykładni pojęcia interesu prawnego, dążąc do zapewnienia ochrony prawnej możliwie najszerszemu kręgowi osób zainteresowanych rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, wykładania art. 33 § 2 p.p.s.a. idzie w kierunku zapewnienia szerokiego dostępu do procesowej pozycji uczestnika postępowania, a tym samym z możliwości korzystania, na podstawie art. 12 p.p.s.a. ze służących stronie uprawnień procesowych. Z powodów powoływanych w punkcie 8 niniejszego opracowania, prawa do sądu w postaci udziału w charakterze podmiotu na prawach strony pozbawia się jednak jst.

10. Z kontrowersjami dotyczącymi statusu prawnego jst wiąże się ściśle problem wyłączenia organu takiej jednostki od załatwienia sprawy, w której stroną jest sama jednostka samorządu. Zastosowanie instytucji wyłączenia organu jest wskazywane jako sposób zapewnienia danej jst prawa do sądu. Rozwiązanie to zostało poddane krytyce przez większość doktryny, a także nie znalazło aprobaty ustawodawcy. Przykładem może być przepis art. 75 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, wprowadzający rozwiązanie oznaczające w praktyce, że w przypadku większości przedsięwzięć realizowanych przez gminę decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wydaje wójt, burmistrz, prezydent miasta, na którego obszarze właściwości przedsięwzięcie jest realizowane¹⁴.

11. Przedmiotem dalszych rozważań uczynić należy materię Konstytucji. Przede wszystkim koniecznym jest przeprowadzenie debaty dotyczącej dopuszczalności, w świetle konstytucyjnej zasady równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji), zróżnicowania pozycji jst wobec innych podmiotów tylko dlatego, że organ tej jednostki wydał decyzję administracyjną. Doktrynie prawa nie jest obcy pogląd wskazujący, że takie zróżnicowanie może mieć w określonych sytuacjach charakter dyskryminujący, pozbawia bowiem jst możliwości

¹³ J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz, Warszawa 2008, s. 109.

¹⁴ Dz. U. Nr 199, poz.1227 ze zm.



dochodzenia jej praw z powodów całkowicie od niej niezależnych¹⁵. Problem ten jest szczególnie widoczny w sprawach dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. W tego rodzaju sprawach statusu strony zostały pozbawione te gminy, będące właścicielami zwracanych nieruchomości, których organy pełnią funkcję starosty (miasta na prawach powiatu). W pozostałych przypadkach gmina zobowiązana do zwrotu nieruchomości posiada możliwości korzystania z pełni praw procesowych włącznie z wniesieniem skargi do sądu administracyjnego.

12. Ograniczenia w zakresie legitymacji procesowej jest należy widzieć także w świetle deklarowanego w art. 45 Konstytucji prawa do sądu i do sprawiedliwego rozpoznania sprawy. Prawo do sądu nie ma charakteru bezwzględnego i absolutnego, podlega ograniczeniom, gdy jest to konieczne ze względu na inne wartości powszechnie szanowane w państwie prawnym, takie jak bezpieczeństwo prawne, zasada legalizmu, czy zaufania do prawa. W demokratycznym państwie prawnym jakiegokolwiek ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności muszą wynikać z wyraźnego przepisu prawa, którego jednak brak w przypadku odjęcia jest prawa do obrony swoich praw w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

13. Naszkicowane wyżej wątpliwości przekładają się na brak jednolitości w orzecznictwie sądowym. Brak jednolitości w tym zakresie jest szczególnie dotkliwy dla porządku prawnego. Podnoszone wątpliwości dostrzegalne są w szczególności w orzecznictwie WSA w Gliwicach. Sąd ten m.in. w wyroku z dnia 10 maja 2004 r. (sygn. akt II SA/Ka 551/02) uznał, że problem dostępu do sądu administracyjnego gminy w sprawach, w których gmina jest stroną postępowania administracyjnego (np. dotyczących warunków zabudowy terenu, przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, opłaty planistycznej, opłaty adiacenckiej, zwrotu wywłaszczonej nieruchomości) powinien być rozważany, mając na uwadze art. 77 ust. 2 Konstytucji, stanowiący, że ustawa nie może nikomu zamykać dochodzenia naruszonych wolności lub praw. W innej sprawie, pojawiające się wątpliwości skłoniły skład orzekający do skierowania pytania prawnego do TK w brzmieniu¹⁶: Czy art. 50 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi rozumiany w sposób

¹⁵ L. Kiermaszek, R. Mikosz, Legitymacja skargowa jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu sądowym, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, nr 2-3/2005, s. 34.

¹⁶ Postanowienie WSA z 1 czerwca 2005 r., sygn. akt II SA/GI 660/04.

wyłączający możliwość wniesienia skargi przez gminę w sprawie dotyczącej przekształcenia prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na nieruchomości stanowiącej jej własność w prawo własności w sytuacji, gdy organ tej gminy orzekł w tym postępowaniu w I instancji, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i 165 Konstytucji?¹⁷

14. Zdaniem L. Klat – Werteleckiej można mówić o luce w systemie prawnym ochrony interesów jst, polegającej na braku możliwości zaskarżenia przez nie decyzji organu odwoławczego do sądu administracyjnego w przypadku, gdy ma w tej sprawie interes prawny, ale jednocześnie decyzję w pierwszej instancji wydał w sprawie organ danej jednostki. W opinii autorki, taka sytuacja narusza konstytucyjne prawo jednostki samorządu terytorialnego do procesu¹⁸. Widać wyraźnie ułomność w obowiązującej regulacji prawnej, gdzie przepisy ustawy Prawo o postępowaniu administracyjnym nie dają *expressis verbis* podstaw do odrzucania skarg wnoszonych przez jst na decyzje organów odwoławczych z powodu ich niedopuszczalności.

W mojej opinii, z punktu widzenia gwarancji realizacji konstytucyjnej zasady ochrony samodzielności prawnej jst, za nieodpowiadające roli i znaczeniu współczesnego samorządu terytorialnego w Polsce, traktować należy ograniczanie możliwości ochrony procesowej tej samodzielności tylko do pomocy instytucji pośredniczących, w postaci prokuratora oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Podjęcie przez nich działań możliwe jest bowiem tylko wówczas, gdy według ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub ochrona praw człowieka i obywatela. W omawianym tutaj kontekście trudno mówić o poszanowaniu prawnej ochrony samorządu terytorialnego, gwarantowanej w art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

¹⁷ Postanowieniem z dnia 26 maja 2008 r., sygn. akt P 14/05 TK umorzył postępowanie w tej sprawie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

¹⁸ L. Klat-Wertelecka, op. cit. s. 50.



Przedstawione w niniejszym opracowaniu orzecznictwo sądowe inspiruje do przemyśleń, które powinny prowadzić do zmian. Dlatego też, w moim przekonaniu nadszedł już właściwy czas na przeprowadzenie szerszej debaty, a w ślad za tym podjęcie prac legislacyjnych, tak jak to miało miejsce po utworzeniu w 1990 r. polskiego samorządu terytorialnego, kiedy to nie zawsze była akceptowana zdolność sądowa gminy w sporach ze Skarbem Państwa lub państwowymi osobami prawnymi, w celu precyzyjnego określenia legitymacji procesowej jednostek samorządu terytorialnego, przez wyodrębnienie przesłanek dochodzenia ochrony interesu prawnego w sytuacji, gdy jej organ rozstrzygał sprawę w pierwszej instancji.

Wojciech Śnieżyński

wojciech.sniezynski@laudator.pl

Tel. 022 862 41 13