

**Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 27.10.2009 r., sygn. akt II FSK 1639/09**

Teza i sentencja wyroku

Jednostki samorządu terytorialnego, choć stanowią element systemu administracji publicznej obok struktury administracji rządowej, nie są jednak organami administracji publicznej. Gmina nie może być stroną postępowania sądownoadministracyjnego w rozumieniu art. 32 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹, przeciwną w stosunku do skarżącego w postępowaniu przed sądem administracyjnym ze skargi na uchwałę organu gminy podjętej w sprawie z zakresu administracji publicznej, która narusza interes prawny lub uprawnienie skarżącego.

Naczelny Sąd Administracyjny [...] po rozpoznaniu w dniu 27.10.2009 r. na rozprawie w Izbie Finansowej skargi kasacyjnej Gminy N. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 czerwca 2009 r. sygn. akt III SA/Wr 596/08 w sprawie ze skargi „C. - P.” Sp. z o.o. w W. na uchwałę Rady Miejskiej w N. z dnia 19.9.2007 r. nr [...] w przedmiocie uchylecia uchwały rady gminy w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości 1) uchyla zaskarżony wyrok w całości i odrzuca skargę, 2) zasądza od „C. - P.” Sp. z o.o. w W. na rzecz Gminy N. kwotę 220 (dwieście dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Stan faktyczny

W czerwcu 2002 r. rada gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym² i art. 7 ust. 2 ustawy z 12.1.1991 r.

¹ Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

² T.j. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.

o podatkach i opłatach lokalnych³ podjęła uchwałę w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości dla przedsiębiorców inwestujących na części obszaru tej gminy położonym w specjalnej strefie ekonomicznej. § 1 uchwały, o której mowa wskazywał przy tym, iż zwolnienia podatkowe w niej przewidziane obowiązywać będą do końca funkcjonowania specjalnej strefy ekonomicznej, czyli do 2020 r. We wrześniu 2007 r. rada gminy podjęła zaś, na podstawie tych samych wskazanych wyżej przepisów ustawowych, uchwałę w sprawie uchylecia w całości uchwały z czerwca 2002 r.

Uchwałę rady gminy z 2007 r. zaskarżył we wrześniu 2008 r. do wojewódzkiego sądu administracyjnego jeden z przedsiębiorców prowadzących działalność w specjalnej strefie ekonomicznej. Podstawą skargi był art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przewiduje on, iż każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia-zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Skarżący, wskazując jako stronę przeciwną gminę, której rada podjęła akt z zakresu administracji publicznej, domagał się stwierdzenia nieważności uchwały, jako sprzecznej z prawem, oraz zasądzenia kosztów postępowania. Zaskarżonej uchwale rady gminy zarzucił on istotne naruszenie art. 2 i 7 Konstytucji⁴, z których to wynika, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawa, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej a wszystkie organy władzy publicznej, w tym zatem także organy jednostek samorządu terytorialnego, powinny działać na podstawie i w granicach prawa. Nie do pogodzenia z tymi zasadami jest, jak argumentował skarżący, podejmowanie przez organy gminy aktów prawa miejscowego w sposób podważający zaufanie ich potencjalnych adresatów do państwa i stanowionego w tym państwie prawa, zwłaszcza w zakresie uzasadnionego oczekiwania stabilności tego prawa w granicach czasowych wyznaczonych przez samego gminnego prawodawcę. W ten sposób, zdaniem skarżącego, doszło do naruszenia jego „interesów w toku”, co pozostaje – jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego⁵ – w sprzeczności ze wskazanymi wyżej zasadami konstytucyjnymi. Gmina w odpowiedzi na skargę uzasadniała, opartą na przepisach prawa wspólnotowego i krajowego, dopuszczalność podjęcia przez radę uchwały znoszącej zwolnienia podatkowe w podatku od nierucho-

³ T.j. Dz.U. z 2006 r., Nr 121, poz. 844 ze zm.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁵ Zob. uzasadnienie wyroku TK z 6.7.2004 r., sygn. akt P 14/03, Lex 121562 zakładające konieczność poszanowania „interesów w toku”.

mości. Przede wszystkim zaś wskazywała, iż stroną przeciwną w stosunku do skarżącego powinna być rada gminy a nie gmina.

Wojewódzki sąd administracyjny nie dopatrywał się nieprawidłowości w oznaczeniu strony przeciwnej, aprobując pogląd dopuszczający wskazanie w tym charakterze jednostki samorządu terytorialnego w sprawach, w których kwestionowany jest akt jej organu. Podzielił ponadto argumenty skarżącego co do obrazy wskazanych wyżej przepisów Konstytucji poprzez naruszenie jego „interesów w toku”. W efekcie wydając wyrok 3.6.2009 r.⁶ stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały rady gminy.

Od wyroku tego gmina złożyła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W skardze kasacyjnej zaskarżyła ona wskazany powyżej wyrok w całości domagając się jego zmiany i odrzucenia skargi a także zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego. Zaskarżonemu wyrokowi zarzuciła istotne naruszenie prawa procesowego, a konkretnie art. 32 ustawy z 30.8.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷ poprzez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że gmina posiada zdolność sądową do występowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym, którego przedmiotem jest unieważnienie uchwały jej organu stanowiącego. Skutkowało to uznaniem przez wojewódzki sąd administracyjny, jako podmiotu legitymowanego biernie gminy, a nie jej organu wydającego akt z zakresu administracji publicznej. Ponadto skarżąca gmina zarzucała naruszenie przez sąd prawa materialnego, to jest art. 2 i art. 7 Konstytucji poprzez błędne zastosowanie wyrażające się bezpodstawnym przyjęciem, iż powyższe przepisy mogą stanowić samodzielne podstawy do unieważnienia uchwały przyjętej przez radę, mimo braku norm prawnych formułujących zakaz zmiany aktu prawa miejscowego. Kolejne zarzuty dotyczyły uchybienia sądu polegającego na błędnej wykładni art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz art. 1 pkt 4 ustawy z 2.10.2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych⁸. Spowodowało ono bezzasadne, zdaniem gminy, przyjęcie przez wojewódzki sąd administracyjny, iż nie jest dopuszczalne uchylene przez radę gminy uchwały z 2002 r. wprowadzającej zwolnienia podatkowe dla przedsiębiorców inwestujących w specjalnej strefie ekonomicznej.

Naczelny Sąd Administracyjny uznając zasadność zarzutu istotnego naruszenia prawa procesowego uwzględnił skargę kasacyjną i w konsekwencji uchylił zaskarżony wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego w całości na

⁶ Sygn. akt III SA/Wr 596/08.

⁷ Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

⁸ Dz.U. Nr 188, poz. 1840 ze zm.

podstawie art. 183 § 2 pkt 2 oraz 58 § 1 pkt 5 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte w sentencji wyroku oraz jego uzasadnienie zasługuje na aprobatę.

Komentarz

1. Należy zauważyć, iż zagadnienie zdolności sądowej oraz legitymacji procesowej jednostek samorządu terytorialnego oraz ich organów w postępowaniu sądownoadministracyjnym wywołuje zarówno w praktyce stosowania prawa, jak również nauce pewne trudności. Wynikają one w jakimś stopniu z niejednoznacznej regulacji prawnej. Dodatkowo ulegają jednak pogłębieniu ze względu na podwójny charakter prawny jednostek samorządu terytorialnego oraz ich organów. Z jednej bowiem strony jednostki te stanowią elementy systemu administracji publicznej, a ich organy stanowiące i wykonawcze wyposażane są w kompetencje organów takiej administracji. Z drugiej zaś strony jednostki samorządu terytorialnego, jako podmioty prawa prywatnego, są osobami prawnymi, a ich organy są organami osób prawnych. Ze wskazanych powodów problematyka zdolności sądowej oraz legitymacji procesowej jednostek samorządu terytorialnego pojawiała się wielokrotnie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym⁹, a w ostatnim czasie rozważana była także przez Trybunał Konstytucyjny¹⁰. Analizowano ją także w nauce prawa.

Zdecydowana większość orzeczeń oraz publikacji naukowych dotyczy jednak sytuacji, w której jednostka samorządu terytorialnego występuje w postępowaniu sądownoadministracyjnym w charakterze skarżącego, a zatem jako osoba prawna będąca podmiotem administrowanym. Naczelny Sąd Administracyjny wydając głosowany wyrok miał natomiast możliwość wypowiedzenia się w przedmiocie zdolności sądowej i legitymacji procesowej gminy i jej organu stanowiącego występujących w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym w odmiennej roli procesowej, czyli jako strony przeciwnej do skarżącego¹¹. Należy zwrócić uwagę, iż odmiennosc ról procesowych

⁹ Zob. przegląd orzecznictwa sądownoadministracyjnego dokonany w glosie. E. Jabłońskiej do wyroku WSA w Warszawie z 20.3.2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 2239/06, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 7-8, s. 175 i n. oraz opracowaniu J. Jagody, *Legitymacja jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym* [w:] *Kodyfikacja Postępowania Administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, (praca zbiorowa pod red. J. Nicyporuka), Lublin 2010, s. 233 i n.

¹⁰ Wyrok TK z 29.10.2009 r., sygn. akt K 32/08, Dz.U. Nr 187, poz. 1456.

¹¹ Należy zauważyć, iż zbliżoną problematykę rozważał WSA w Warszawie w uzasadnieniu do wyroku z 20.3.2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 2239/06, Lex Nr 320809. W sprawie, o której

wych w postępowaniu sądowoadministracyjnym ma istotne znaczenie dla oceny zdolności sądowej i legitymacji procesowej¹². Wynika to z charakteru stosunku administracyjnoprawnego. Rozpoznając skargę kasacyjną Sąd wziął pod uwagę zróżnicowanie ról procesowych stron postępowania sądowoadministracyjnego oraz niejednolity prawnie charakter organów jednostek samorządu terytorialnego, co znalazło wyraz w uzasadnieniu głosowanego wyroku. Ze wskazanych powyżej powodów analizowany wyrok zasługuje na szczególną uwagę. Rozpoznając skargę kasacyjną Naczelny Sąd Administracyjny dokonał bowiem analizy trzech kolejnych zagadnień.

2. Pierwsze z nich sprowadza się do ustalenia, kto może być stroną postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, jako podmiot legitymowany biernie, ze skargi wniesionej na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia wymaga, jak słusznie zwrócono uwagę w uzasadnieniu do głosowanego orzeczenia, przeprowadzenia w pierwszej kolejności analizy wskazanego przepisu gminnej ustawy samorządowej a następnie właściwych przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Odnosząc się do pierwszej kwestii należy zauważyć, iż wykładnia językowa art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, mająca na celu dokonanie ustaleń koniecznych dla oceny zasadności skargi kasacyjnej, nastrocza pewne trudności. Przewiduje on możliwość zaskarżenia uchwały lub zarządzenia wydanego przez organ gminy. Trzeba także wziąć pod uwagę, iż zarówno ustawa o samorządzie gminnym, jak również inne ustawy odpowiedzialność za wykonywanie zadań gminnych przypisują w formie kompetencji określonym organom gmin: wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) bądź radzie gminy (radzie miasta). Na podstawie językowego sformułowania omawianego przepisu nie można jednak, jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny, jednoznacznie ustalić kto powinien być

mowa chodziło jednak głównie o reprezentację rady gminy w postępowaniu ze skargi art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Jako pewnik niewymagający uzasadnienia przyjął natomiast Sąd, iż stroną przeciwną do skarżącego w rozpoznawanej przez niego sprawie powinna być rada gminy, która uchwaliła zaskarżony akt.

¹² Inaczej niż w postępowaniu cywilnym, w którym każdy podmiot prawa może potencjalnie wystąpić zarówno w charakterze powoda jak również pozwanego. Należy zauważyć przy tym, iż jakkolwiek wiele regulacji prawnych dotyczących postępowania przed sądami administracyjnymi zaczerpnięto z postępowania cywilnego, to wyraźne rozróżnienie charakteru stron postępowania przyjęte w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie ma odpowiednika w przepisach postępowania cywilnego. Por. J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 95.

stroną postępowania sądowoadministracyjnego, przeciwną do skarżącego, w sprawie ze skargi na uchwałę lub zarządzenie wydane przez organ gminy. Wynika z niego jednoznacznie tylko to, iż po spełnieniu pewnych, wskazanych w nim przesłanek, uchwałę lub zarządzenie organu gminy można zaskarżyć o sądu administracyjnego. Gdyby bowiem na gminę patrzeć wyłącznie przez pryzmat jej osobowości prawnej, wówczas trzeba by uznać, że wójt lub rada działają jako organy osoby prawnej. Podmiotem, który powinien być stroną postępowania sądowoadministracyjnego, przeciwną do skarżącego jest zaś gmina. Jeśliby jednak przyjąć, iż w danym stanie faktycznym i prawnym chodzi o gminę jako element administracji publicznej należałoby założyć, że stroną postępowania powinien być organ, który wydał zaskarżony akt.

Odpowiedzi na pytanie, kto może być stroną przeciwną w stosunku do skarżącego w postępowaniu wywołanym skargą na uchwałę organu gminy należy zatem poszukiwać, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, analizując odpowiednie przepisy ustawy Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi. Zgodnie zaś z art. 32 wskazanej ustawy, stronami postępowania w sprawie sądowoadministracyjnej są skarżący oraz organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi. Stroną postępowania przed sądem administracyjnym, przeciwną do wnoszącego skargę na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest zatem, jak słusznie przyjął Naczelny Sąd Administracyjny organ, który wydał zaskarżony akt.

Dodać należy, iż do takich samych spostrzeżeń prowadzi analiza charakteru i funkcji postępowania sądowoadministracyjnego. Istotną bowiem cechą tego postępowania jest jego kontradyktoryjność zaś podstawową funkcją sądownictwa administracyjnego jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości poprzez kontrolę legalności działania administracji publicznej¹³. Kontradyktoryjność, jak powszechnie wiadomo oznacza, iż podmioty prowadzące przed sądem spór zajmują pozycję równoprawnych przeciwników. Możliwość brania udziału w postępowaniu sądowym, w tym także postępowaniu przed sądem administracyjnym, w charakterze strony uzależniona jest jednak od posiadania zdolności sądowej. Kontradyktoryjność ma szczególne znaczenie w postępowaniu sądowoadministracyjnym¹⁴. Zaskarżenie rozstrzygnięcia dokonanego przez organ administracji publicznej powoduje bowiem zmianę ról podmiotów stosunku administracyjnoprawnego. Skarżący staje się bowiem podmio-

¹³ Por. art. 184 Konstytucji oraz art. 1 ustawy z 25.2.2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.

¹⁴ Zob. A. Hanusz, *Warunki kontradyktoryjności w postępowaniu przed sądem wojewódzkim administracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2007, z. 7-8, s. 16 i n.

tem równoprawnym z organem administracji¹⁵. Dotyczy to także sporów o legalność aktów generalnych stanowiących przez organy jednostek samorządu terytorialnego, czyli sprawy, którą rozstrzygnął wojewódzki sąd administracyjny wyrokiem zaskarżonym skargą kasacyjną. Wprawdzie w takim przypadku przed wniesieniem skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego nie istniał stosunek administracyjnoprawny między skarżącym a stroną przeciwną, jednakże dokonanie zaskarżenia spowodowało nawiązanie stosunku procesowego, w którym obie strony uzyskały pozycję równorzędną¹⁶.

Należy jednak zauważyć, iż wynikająca z kontradiktoryjności postępowania sądowoadministracyjnego równorzędność stron nie oznacza braku zasadniczej odmienności ich ról procesowych. Ze względu bowiem na funkcje sądownictwa administracyjnego stronami postępowania prowadzonego przed takimi sądami powinny być: skarżący oraz, jako strona przeciwna, organ administracji publicznej, którego działanie podlega kontroli. Z kolei możliwość wystąpienia w konkretnym postępowaniu sądowoadministracyjnym w charakterze skarżącego lub strony przeciwnej, czyli organu administracji publicznej, zależy od posiadania legitymacji procesowej. Zróżnicowanie ról procesowych powoduje, iż wyróżnia się legitymację czynną, polegającą na możliwości wniesienia skargi oraz legitymację bierną, czyli możliwość bycia stroną postępowania, której działanie, jako organu administracji publicznej, podlega kontroli sądu administracyjnego.

Dokonane przez Naczelny Sąd Administracyjny ustalenie, iż stroną postępowania sądowoadministracyjnego prowadzonego na podstawie skargi z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przeciwną do skarżącego jest organ, który wydał zaskarżony akt wyklucza wystąpienie w takiej roli procesowej gminy jako osoby prawnej. W takim bowiem charakterze jednostka samorządu terytorialnego jest podmiotem prawa prywatnego, czyli podmiotem administrowanym, a nie elementem systemu administracji publicznej. Nie można jednak na podstawie wskazanych powyżej ustaleń jednoznacznie określić, kto powinien wystąpić, jako legitymowany biernie, w charakterze organu. Nadal hipotetycznie można rozważać w tym charakterze jednostkę samorządu terytorialnego, o ile uznać ją za organ wydający akt o charakterze generalnym zaskarżony do sądu administracyjnego, lub radę gminy, której uchwała stała się przedmiotem zaskarżenia. Trzeba jednak pamiętać, iż oce-

¹⁵ Por. M. Romańska [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2009, s. 125-129.

¹⁶ E. Jabłońska, op. cit., s. 176.

na zdolności sądowej i legitymacji procesowej podmiotu legitymowanego biernie nie może się opierać wyłącznie na konstatacji, iż jednostce samorządu terytorialnego przysługuje z mocy ustawy osobowość prawna a jej organy stanowiące i wykonawcze są jedynie organami osoby prawnej.

3. Drugim zagadnieniem, jakie rozważyć musiał Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę kasacyjną jest zatem ustalenie zakresu znaczeniowego pojęcia organu, który wydał zaskarżony akt. Dokonując ustaleń w tym zakresie skład orzekający słusznie przyjął, iż jakkolwiek jednostki samorządu terytorialnego stanowią element administracji publicznej, obok administracji rządowej, nie są jednak organami takiej administracji. Do przyjęcia takiego poglądu skłania, zdaniem Sądu, analiza m.in. ustawy z 17.5.1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych między organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁷. Przepisy tej ustawy przekazują bowiem zadania i kompetencje należące przed jej wejściem w życie do rad narodowych oraz terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego organom gmin a nie gminom jako takim.

Podzielając to zapatrywanie można dodatkowo wskazać, iż nie może być ono podważone argumentem, że ustawa o samorządzie gminnym przekazuje określone kompetencje z zakresu administracji publicznej gminom, czyli zgodnie z art. 1 ust. 2 oraz art. 2 ust. 2 tej ustawy wspólnocie mieszkańców zamieszkujących na określonym terytorium i posiadającej osobowość prawną. Trzeba bowiem zauważyć, iż art. 7 ustawy o samorządzie gminnym zawiera wprawdzie wykaz spraw przypisanych gminie jako takiej a nie jej organom, ale przepis ten nie może być uznany jako miarodajny do przyjęcia, iż to gmina jest organem wykonującym administrację publiczną. Zakreśla on bowiem jedynie zakres działania gminy, tj. odpowiedzialności za sprawy publiczne a nie kompetencje. Kompetencje bowiem, w ścisłym, rozumieniu tego pojęcia, oznaczają wynikający z przepisów prawa zakres uprawnień i obowiązków danego podmiotu administrującego. Te zaś przekazywane są, jak to wynika np. ze wskazanej wyżej ustawy o podziale zadań i kompetencji, radzie gminy lub wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Radę gminy wreszcie a nie gminę, jako organ administracji publicznej właściwy do podejmowania rozstrzygnięć w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości, wskazuje także odpowiedni przepis ustawy o podatkach i opłatach lokalnych¹⁸.

¹⁷ Dz.U. Nr 34, poz. 198 ze zm.

¹⁸ Zob. art. 7 ust. 3 tej ustawy.

Należy zauważyć, iż w stanie prawnym obowiązującym do 31.12.2003 r., tj. dnia wejścia w życie ustawy Prawo ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi, definicję organu administracji publicznej, jako strony postępowania przed sądem administracyjnym, zawierał art. 20 ust. 2 ustawy z 11.5.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym¹⁹. Stanowił on, iż organami administracji publicznej są naczelne i centralne organy administracji rządowej, terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy w zakresie, w jakim zostały powołane z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej. Nie ulega zatem wątpliwości, iż w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego stopnia podstawowego jako organy administracji publicznej należało wskazać, w tym stanie prawnym, radę gminy oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Gmina zaś, będąca jednostką samorządu terytorialnego, nie mogła być traktowana jako organ administracji publicznej. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ani ustawa Prawo o ustroju sądów administracyjnych nie przejęły jednak wskazanej definicji organu. Ciężar określenia zakresu tego pojęcia spada zatem w obecnym stanie prawnym na doktrynę i orzecznictwo.

W teorii prawa administracyjnego pojęcie organu administracji publicznej budowane jest poprzez wskazywanie kryteriów pozwalających na wyodrębnienie organu z konstrukcji prawnej państwa jako pewnej złożonej całości²⁰. Wskazuje się przy tym dwa podstawowe sposoby pojmowania omawianego pojęcia: pozytywistyczne i funkcjonalne. Pierwsze oparte jest na założeniu, iż organem administracji publicznej, w ścisłym tego słowa znaczeniu, jest podmiot określony przepisami prawa. Dla celów stosowania prawa jest to ujęcie szczególnie przydatne²¹. W obecnym stanie prawnym brakuje jednak na tyle wyraźnego normatywnego wskazania organów administracji samorządowej, aby nie budziło wątpliwości w doktrynie oraz praktyce stosowania prawa. Ujęcie funkcjonalne z kolei za organ administracji uznaje taki podmiot, którego działania polegają na organizowaniu bezpośredniej, praktycznej realizacji zadań publicznych. Jest to jednak podejście zbyt szerokie, pozwalające na zaliczenie do organów administracji publicznej różnych podmiotów realizujących zadania publiczne w jakichkolwiek formach prawnych.

¹⁹ Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

²⁰ Por. Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 162–163.

²¹ Por. T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji* [w:] System prawa administracyjnego, t. I, Ossolineum 1977, s. 303.

W literaturze, przyjmując jako punkt wyjścia ujęcie funkcjonalne, opowiedziano się za sprecyzowaniem zakresu omawianego pojęcia w oparciu o rozumiane w określony sposób kryterium przedmiotowe²². Zgodnie z tą koncepcją za organ, jako stronę postępowania przeciwną w stosunku do skarżącego, można uznać różne podmioty, a nie tylko organy administracji publicznej w ścisłym rozumieniu, o ile przepisy prawa upoważniają je wydawania określonych aktów lub podejmowania określonych czynności²³. O możliwości występowania w sprawie sądownoadministracyjnej w charakterze organu decydują zatem przepisy prawa materialnego przypisujące określonym podmiotom lub osobom konkretne kompetencje z zakresu administracji publicznej. Spotkać można także węższe rozumienie organu. Według niego pojęciem, o którym mowa należy obejmować człowieka, lub grupę ludzi w przypadku organu kolegialnego, jeżeli charakteryzują się następującymi cechami²⁴. Po pierwsze znajduje się on w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego, po drugie powołany jest w celu realizacji norm prawa administracyjnego w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu, po trzecie zaś działa w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji. Zwraca się przy tym uwagę, iż organ to człowiek lub grupa ludzi nie zaś jednostka organizacyjna. Zgodnie z tym rozumieniem omawianego pojęcia nie ulega wątpliwości, iż za organy administracji publicznej należy uznać organy jednostek samorządu terytorialnego. Nie są zaś takimi organami jednostki samorządu.

Dla potrzeb postępowania sądownoadministracyjnego bardziej właściwe wydaje się szersze rozumienie pojęcia organu, którego działanie lub zaniechanie podlegać będzie kontroli sądowej. Jednak nawet w świetle tego szerszego rozumienia omawianego pojęcia, jednostki samorządu terytorialnego nie są, jak słusznie przyjął Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do głosowanego wyroku, organami wykonującymi administrację publiczną, choć stanowią element aparatu administracji publicznej. Organami administracji publicznej są natomiast organy stanowiące i wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, tym bowiem organom, jak była o tym mowa, przepisy prawa materialnego przyznają określone kompetencje.

Akceptacja przedstawionego poglądu, przypisującego charakter organu legitymowanego biernie w sprawie ze skargi na uchwałę rady gminy tejsze

²² Por. B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 2, Kraków 2006, kom. do art. 32.

²³ Por. J.P. Tarno, op. cit., s. 95 oraz uchwała (7) NSA z 11.4.2005 r., sygn. akt OPS 1/05, Lex Nr 151234.

²⁴ J. Boć, *Organizacja prawna administracji [w:] Prawo administracyjne*, (red. J. Boć), Wrocław 2004, s. 134–135.

radzie gminy, a odmawiającego takiego charakteru gminie, wymaga odniesienia się do jeszcze jednego zagadnienia. Prowadzi ona bowiem do spostrzeżenia, wskazywanego we wstępnej części glosy, iż organy jednostek samorządu terytorialnego realizują dwie różne funkcje²⁵. Z jednej strony są one organami jednostek samorządu terytorialnego jako osób prawnych. Z drugiej zaś stanowią organy administracji publicznej. Oddzielenie wskazanych dwu funkcji organów jednostek samorządu terytorialnego bywa niekiedy kwestionowane w literaturze przedmiotu²⁶, znalazło wszakże wyraz w powołanym wyżej orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego.

Występowanie organów jednostek samorządu terytorialnego w drugiej ze wskazanych funkcji wymaga jednak ustalenia, jaka jest podstawa prawna ich zdolności sądowej i, w konsekwencji legitymacji procesowej. Można by bowiem zakwestionować słuszność rozstrzygnięcia zawartego w glosowanym wyroku powołując się na brak przepisów przyznających zdolność sądową organom jednostek samorządu terytorialnego. Zagadnienie zdolności sądowej regulują przepisy zawarte w rozdziale 1 działu II ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zdolność sądowa przysługuje, zgodnie z ich treścią, zarówno osobom fizycznym, jak również osobom prawnym, państwowym i samorządowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej oraz organizacjom społecznym nieposiadającym osobowości prawnej a także pod pewnymi warunkami innym jednostkom nieposiadającym osobowości prawnej oraz w pewnym zakresie organizacjom społecznym. Wśród podmiotów posiadających zdolność sądową nie wymienia się zaś organów jednostek samorządu terytorialnego, ani co warto podkreślić, innych organów administracji publicznej. Nie byłoby jednak zasadne przyjęcie, iż rozdział, o którym mowa zawiera zamknięty katalog podmiotów mogących występować jako strony postępowania przed sądem administracyjnym. Tę kwestię rozstrzyga bowiem rozdział 2 działu II wskazanej wyżej ustawy stanowiąc, jak była o tym mowa, w art. 32, iż stronami postępowania są skarżący i organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi. Skoro zaś organ jest jedną ze stron postępowania to nie może ulegać wątpliwości, iż posiada on zdolność sądową, mimo że w przepisach rozdziału 1 w dziale II analizowanej ustawy nie są określone przesłanki warunkujące posiadanie przez organ takiej zdolności. Trzeba zatem przyjąć, iż przysługuje ona danemu podmiotowi, niezależnie od jego statusu cywilnoprawnego, z ty-

²⁵ Zob. G. P. Kubalski, *Wójt jako organ orzekający w postępowaniu dotyczącym interesu prawnego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1-2, s. 81-85.

²⁶ Zob. E. Jabłońska, op. cit., s. 178.

tułu bycia przezeń organem administracji publicznej, przynajmniej w węższym rozumieniu tego pojęcia.

4. Trzecim, ostatnim zagadnieniem, jakie analizował Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę kasacyjną było ustalenie skutków procesowych stwierdzenia, iż stroną postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym w sprawie ze skargi na uchwałę rady gminy powinien być ten organ jednostki samorządu terytorialnego a nie gmina. Należy zauważyć, iż zgodnie z art. 58 §1 pkt 5 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd odrzuca skargę, jeżeli jedna ze stron nie ma zdolności sądowej. Art. 25 §1 tej ustawy stanowi zaś, iż zdolność sądowa oznacza możliwość występowania w postępowaniu przed sądem administracyjnym jako strona. Z kolei art. 32 wymienia jako strony takiego postępowania: skarżącego oraz, jako drugą stronę organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi. Zdolność sądowa, w rozumieniu ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, stanowi zatem kwalifikację prawną podmiotów umożliwiającą im, jak była o tym mowa, branie udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym w charakterze nie dowolnej, ale określonej strony czyli skarżącego lub organu, którego działanie lub zaniechanie jest przedmiotem skargi.

W świetle przedstawionych wyżej ustaleń gmina nie posiada zaś zdolności sądowej do występowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym ze skargi na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w charakterze takiego organu. Wskazanie przez skarżącego gminy, jako legitymowanej biernie, w takim postępowaniu skutkować zatem powinno odrzucenie skargi przez wojewódzki sąd administracyjny. Postępowanie prowadzone w takiej sytuacji należy zatem uznać, jak słusznie przyjął Naczelny Sąd Administracyjny zgodnie z art. 183 §2 pkt 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, za nieważne.

*Andrzej Niezgoda**

* Dr Andrzej Niezgoda – Katedra Prawa Finansowego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.