

139/9/A/2009

WYROK

z dnia 29 października 2009 r.

Sygn. akt K 32/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat – przewodniczący
Wojciech Hermeliński
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski
Janusz Niemcewicz – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 20 lipca i 27 października 2009 r., wniosku Rady Gminy i Miasta Koziegłowy o zbadanie zgodności:

- 1) art. 33 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.) w zakresie, w jakim pozbawia 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 sądowoadministracyjnego jest decyzja organu odwoławczego w sprawie tego podatku, z art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 50 § 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim pozbawia 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, z art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 33 i art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z 2004 r. Nr 162, poz. 1692, z 2005 r. Nr 94, poz. 788, Nr 169, poz. 1417 i Nr 250, poz. 2118, z 2006 r. Nr 38, poz. 268, Nr 208, poz. 1536 i Nr 217, poz. 1590, z 2007 r. Nr 120, poz. 818, Nr 121, poz. 831 i Nr 221, poz. 1650, z 2008 r. Nr 190, poz. 1171 i Nr 216, poz. 1367 oraz z 2009 r. Nr 53, poz. 433 i Nr 144, poz. 1179) **są zgodne z art. 165 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

* Sentencja została ogłoszona dnia 9 listopada 2009 r. w Dz. U. Nr 187, poz. 1456.

UZASADNIENIE

I

1. Rada Gminy i Miasta Koziegłowy pismem z 17 czerwca 2008 r. wystąpiła z wnioskiem o stwierdzenie, że:

– art. 33 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) w zakresie, w jakim pozbawia 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 postępowania sądowoadministracyjnego jest decyzja organu odwoławczego w sprawie tego podatku, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji;

– art. 50 § 1 p.p.s.a. w zakresie, w jakim pozbawia 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, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W ocenie Rady Gminy i Miasta Koziegłowy, przyjęty model postępowania sądowoadministracyjnego w zakresie podatków polega na kontrydiktoryjnym sporze pomiędzy organem administracji a podatnikiem. W wypadku podatków i opłat lokalnych w sporze przed sądem administracyjnym stroną, w razie zaskarżenia decyzji przez podatnika, będzie zawsze samorządowe kolegium odwoławcze oraz ten podatnik. Uczestnictwo innych podmiotów regulują przepisy art. 33 § 1 i 2 p.p.s.a., który odwołuje się do kryterium interesu prawnego. Oba przepisy są na tyle ogólne, że ich interpretacja przy odrobinie dobrej woli oraz realnej ocenie interesu prawnego gminy powinna pozwalać na przyjęcie, iż gmina może być stroną postępowania sądowoadministracyjnego w sytuacji, gdy przedmiotem postępowania jest decyzja organu odwoławczego wydana w wyniku rozpatrzenia odwołania od decyzji wójta wydanej przez niego jako organ podatkowy pierwszej instancji, a podatek stanowi dochód tej gminy. Tymczasem sądy administracyjne przyjmują, że w takiej sytuacji gmina nie może być uczestnikiem postępowania sądowoadministracyjnego, uznając, że stronami tego postępowania są wyłącznie organ drugiej instancji oraz strona z postępowania administracyjnego. Orzecznictwo sądów administracyjnych przed 1 stycznia 2004 r. było identyczne, natomiast Sąd Najwyższy, rozpoznając rewizje nadzwyczajne od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, zajmował stanowisko odmienne.

Zdaniem Rady Gminy i Miasta Koziegłowy, w ramach procedury przewidzianej w kodeksie postępowania administracyjnego oraz w ordynacji podatkowej decyzje i postanowienia wydawane przez organy samorządu terytorialnego mogą być weryfikowane przez organy wyższego stopnia. Możliwość zmiany lub uchylecia przez organy wyższego stopnia decyzji wydawanych przez organy gminy należy traktować jako ingerencję w samodzielność samorządu terytorialnego, zwłaszcza jeżeli ma to wpływ na poziom dochodów gminy. Skoro Konstytucja gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego ochronę sądową ich samodzielności, to gwarancja ta musi mieć charakter realny, a nie pozorny. Ustawa powinna zagwarantować gminom ochronę przed bezzasadnymi decyzjami organów odwoławczych albo nietrafnymi wyrokami sądu pierwszej instancji. Regulacje prawa podatkowego kształtują właścicielskie prawa gminy w zakresie dochodów publicznych. Jeżeli przepis prawa stanowi, że dany podatek stanowi dochód gminy, to gmina powinna posiadać środki prawne, aby bronić swojego prawa i dochodzić

określonego rozstrzygnięcia przed sądem.

2. Marszałek Sejmu pismem z 6 marca 2009 r. przedstawił stanowisko Sejmu. W ocenie Sejmu art. 33 § 1 i 2 p.p.s.a. jest niezgodny z art. 165 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim pozbawia 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 postępowania sądowoadministracyjnego jest decyzja organu odwoławczego w sprawie tego podatku;

– art. 50 § 1 p.p.s.a. jest niezgodny z art. 165 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim pozbawia 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.

Jednocześnie Sejm wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Zdaniem Sejmu, zarzuty wnioskodawcy dotyczą wyłącznie sprzeczności z art. 165 ust. 2 Konstytucji, wnioskodawca nie uzasadnił natomiast w ogóle zarzutu naruszenia art. 165 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Sejmu, zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oznacza w szczególności, że:

1) jednostki samorządu terytorialnego mają określony zakres zadań własnych związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców oraz zadań zleconych określonych przez ustawy,

2) jednostkom samorządu terytorialnego nadano osobowość prawną i przyznano prawo własności,

3) ingerencja organów władzy wykonawczej w realizację zadań własnych powinna zostać ograniczona do procedur nadzorczych opartych na kryterium legalności i jest dopuszczalna tylko w wypadkach określonych w ustawach,

4) wszelka ingerencja w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego musi być zgodna z zasadą proporcjonalności,

5) prawa i interesy jednostek samorządu terytorialnego podlegają ochronie sądowej.

Zdaniem Sejmu, zaskarżone przepisy są przedmiotem utrwalonej linii orzeczniczej pozbawiającej prawa do udziału na prawach strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym gminę, której wójt (burmistrz, prezydent) wydał jako organ podatkowy pierwszej instancji decyzję podatkową. Przykłady odmiennej interpretacji zaskarżonych przepisów odnoszą się nie do kwestii podatkowych, lecz do sporów dotyczących nieruchomości stanowiących własność gminy, z kolei orzeczenia Sądu Najwyższego posiadają obecnie jedynie walor historyczny i mogą być traktowane wyłącznie jako argument z autorytetu.

Sejm podzielił pogląd wnioskodawcy, że ochrona sądowa zagwarantowana w art. 165 ust. 2 Konstytucji oznacza możliwość kwestionowania na drodze sądowej każdej ingerencji w samodzielność samorządu. Według Sejmu, w sferze prawa prywatnego gminy są legitymowane do występowania na drogę sądową na zasadach obowiązujących osoby prawne. Natomiast w sferze prawa publicznego sądowa ochrona samodzielności gmin polega na przyznaniu im prawa do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Konstytucyjna ochrona samodzielności obejmuje nie tylko ochronę interesu *stricto* prawnego w rozumieniu sądów administracyjnych, lecz także ochronę interesu faktycznego (fiskalnego), który jest ściśle związany z interesem prawnym

(materialnoprawnymi uprawnieniami do pobierania podatków) gminy. Gmina ma interes faktyczny w tym, aby przychody z podatku stanowiącego jej dochód były jak najwyższe. Z tego względu art. 33 § 1 i 2 p.p.s.a. jest niezgodny z Konstytucją.

Sejm przypominał, że art. 50 § 1 p.p.s.a. stanowił przedmiot pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego, ale Trybunał umorzył postępowanie postanowieniem z 26 maja 2008 r., sygn. P 14/05 (OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 69). W ocenie Sejmu, argument o wzruszeniu stałości linii orzeczniczej przez zwrócenie się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego nie jest argumentem przesądzającym. Istnieje ustalona w orzecznictwie sądowym interpretacja zaskarżonego przepisu. Art. 50 § 1 p.p.s.a. jest niezgodny z art. 165 ust. 2 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 10 lipca 2009 r. wyraził pogląd, że:

1) art. 33 § 1 i 2 p.p.s.a., rozumiany w ten sposób, że pozbawia 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 postępowania sądowoadministracyjnego jest decyzja organu odwoławczego w sprawie tego podatku, jest niezgodny z art. 165 ust. 2 Konstytucji,

2) art. 50 § 1 p.p.s.a., rozumiany w ten sposób, że pozbawia gminę prawa wniesienia do sądu administracyjnego 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, jest niezgodny z art. 165 ust. 2 Konstytucji,

3) w pozostałej części postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

W ocenie Prokuratora Generalnego, kwestionowane przepisy mieszczą się w zakresie spraw objętych zakresem działania gmin i mogą być uznane za wiążące się z zadaniami wykonywanymi przez gminy w granicach swoich kompetencji. Wnioskodawca nie wskazał jednak, w jaki sposób kwestionowane przepisy naruszają art. 165 ust. 1 Konstytucji, dlatego też postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, z kwestionowanych przepisów nie wynika *expressis verbis*, aby w sytuacji wskazanej we wniosku gminy były pozbawione prawa uczestniczenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym czy też prawa do złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Jednakże w orzecznictwie sądowym przyjmuje się obecnie w tym zakresie poglądy przeciwne, natomiast w doktrynie istnieje rozbieżność stanowisk.

Według Prokuratora Generalnego, art. 165 ust. 2 Konstytucji chroni samodzielność gminy we wszystkich jej aspektach, i to nawet w tych dziedzinach, w których samodzielność gminy jest ograniczona ustawowo. Konstytucja nie przewiduje ograniczenia ochrony sądowej w tym zakresie. Wpływy z podatków i opłat nakładanych decyzjami administracyjnymi wydawanymi przez wójta wchodzi w skład mienia komunalnego, w odniesieniu do którego gminie przysługują uprawnienia właścicielskie. Ostateczna decyzja samorządowego kolegium odwoławczego kształtuje materialny stosunek prawnoadministracyjny, którego gmina jest stroną. Dlatego gmina powinna mieć możliwość poddania kontroli sądowej orzeczeń samorządowych kolegiów odwoławczych w tych sprawach, gdyż w przeciwnym razie pozbawiona zostałaby wpływu na fiskalną wydajność źródła dochodu. Pozbawienie gminy uprawnień określonych w zaskarżonych przepisach uniemożliwia ochronę jej praw właścicielskich, które w odniesieniu do mienia komunalnego są gwarantowane konstytucyjnie i umożliwiają realizację zasady

samodzielności. Zaskarżone przepisy pozbawiają gminę instrumentów prawnych koniecznych do zapewnienia środków finansowych w jej budżecie umożliwiających jej prawidłowe funkcjonowanie.

W ocenie Prokuratora Generalnego, nie można uznać, że prawo do ochrony sądowej dotyczy wyłącznie prywatnoprawnych form działania gminy. Jednostki samorządu terytorialnego w sferze publicznoprawnej mogą wystąpić jako nosiciele praw podmiotowych czy obowiązków, a nie tylko jako organy państwowe, którym przyznano określone kompetencje. Broniąc swojego interesu, gmina broni w istocie interesu mieszkańców, także przez zapewnienie jak największych wpływów do budżetu z tytułu opłat i podatków. W konsekwencji braku sądowej ochrony gmina pozbawiona jest możliwości usunięcia z obrotu niekorzystnej i sprzecznej z prawem decyzji samorządowego kolegium odwoławczego, której nie zaskarżyłby inny podmiot uprawniony.

4. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, na wniosek Trybunału Konstytucyjnego, przedstawił w piśmie z 5 sierpnia 2009 r. informację dotyczącą kierunków orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie stosowania przepisów objętych wnioskiem.

Jak wynika z informacji, Naczelny Sąd Administracyjny stoi obecnie na stanowisku, że rola jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym wyznaczona jest przepisami prawa materialnego. Może ona – jako osoba prawna – być stroną tego postępowania i wówczas organy ją reprezentujące będą broniły jej interesu prawnego, korzystając z gwarancji procesowych, jakie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego przyznają stronom postępowania administracyjnego. Ustawa może jednak wyznaczyć organowi jednostki samorządu terytorialnego rolę organu administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 kodeksu postępowania administracyjnego i wtedy będzie on bronił interesu jednostki samorządu terytorialnego w formach właściwych dla organu prowadzącego postępowanie. Powierzenie organowi jednostki samorządu terytorialnego właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej w formie decyzji wyłącza co do zasady możliwość dochodzenia przez tę jednostkę jej interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego lub sądowoadministracyjnego. W orzecznictwie sądów administracyjnych występują jednak również poglądy odmienne w tym zakresie; w szczególności pogląd taki prezentuje WSA w Gliwicach.

II

Na rozprawie w dniu 20 lipca 2009 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie. Trybunał postanowił wystąpić do Naczelnego Sądu Administracyjnego o informacje w sprawie stosowanej w praktyce sądowej wykładni zaskarżonych przepisów.

Po uzyskaniu informacji Prezesa NSA, na rozprawie w dniu 27 października 2009 r., strony ponownie podtrzymały swe stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wniosek Rady Gminy i Miasta Koziegłowy dotyczy przepisów określających krąg uczestników postępowania sądowoadministracyjnego oraz krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Z uzasadnienia wniosku

wynika, że wnioskodawca kwestionuje te przepisy wyłącznie w zakresie, w jakim dotyczą one jednostek samorządu terytorialnego. W myśl art. 191 Konstytucji organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą występować z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności aktu normatywnego, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Na tym tle może nasuwać się pytanie o dopuszczalność wniosku Rady Gminy i Miasta Kozięgłowy, ponieważ zaskarżone przepisy ustanawiają normy prawne dotyczące wszelkich podmiotów prawa i nie zawierają unormowań, które odnosiłyby się w sposób specyficzny do jednostek samorządu terytorialnego. Należy w związku z tym zauważyć, że – jak o tym będzie mowa w dalszej części uzasadnienia – zakwestionowane regulacje rozstrzygają m.in. o możliwości udziału jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sytuacji, w której decyzja administracyjna została wydana w pierwszej instancji przez organ tej jednostki. Nie ulega wątpliwości, że przepisy regulujące uprawnienia tych jednostek w postępowaniu sądowoadministracyjnym dotyczą spraw objętych ich zakresem działania w rozumieniu art. 191 Konstytucji. Zaskarżone przepisy stanowią w rozpoznawanej sprawie przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego tylko w takim zakresie, w jakim dotyczą jednostek samorządu terytorialnego.

2. Sejm oraz Prokurator Generalny przedstawili wniosek o umorzenie postępowania w zakresie niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 165 ust. 1 Konstytucji z uwagi na niedopuszczalność orzekania. Zdaniem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, zarzut naruszenia tego wzorca konstytucyjnego nie został uzasadniony.

Z uzasadnienia wniosku wynika, że wnioskodawca powołuje art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji, żeby wyprowadzić z obu tych ustępów ogólną zasadę samodzielności gminy. Ponadto wnioskodawca uznaje, że podatek stanowi źródło dochodów objęte gwarancjami prawa własności wynikającymi z art. 165 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, rozważania dotyczące naruszenia wymienionego przepisu konstytucyjnego spełniają wymóg uzasadnienia zarzutu wynikający z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.). Nie ma zatem podstaw do umorzenia postępowania. Znaczenie wzorców konstytucyjnych zostanie rozważone szerzej w dalszej części uzasadnienia.

3. Art. 33 p.p.s.a., kwestionowany przez Radę Gminy i Miasta Kozięgłowy, stanowi:

„§ 1. Osoba, która brała udział w postępowaniu administracyjnym, a nie wniosła skargi, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, jest uczestnikiem tego postępowania na prawach strony.

§ 2. Udział w charakterze uczestnika może zgłosić również osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego, a także organizacja społeczna, o której mowa w art. 25 § 4, w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności. Na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie przysługuje zażalenie”.

Z kolei art. 50 § 1 p.p.s.a. ma treść:

„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”.

Zaskarżone przepisy, określając krąg uczestników postępowania sądowoadministracyjnego oraz krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, posługują się pojęciem interesu prawnego. Uczestnikiem

postępowania sądowoadministracyjnego jest podmiot, który brał udział w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik postępowania sądowoadministracyjnego dotyczy jego interesu prawnego. Uprawnionym do wniesienia skargi jest podmiot, który ma w tym interes prawny. W świetle poglądów doktryny i orzecznictwa pojęcie interesu prawnego odnoszone jest do interesów faktycznych podlegających ochronie na podstawie przepisów prawa.

Należy zwrócić uwagę, że jednostki samorządu terytorialnego zostały wyposażone we władztwo publiczne. W wielu sprawach administracyjnych organem właściwym do wydania decyzji w pierwszej instancji jest organ jednostki samorządu terytorialnego. W takim wypadku strona postępowania administracyjnego może wnieść odwołanie, które podlega rozpatrzeniu przez organ drugiej instancji. W wypadku decyzji wydanej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) organem rozpatrującym odwołanie jest samorządowe kolegium odwoławcze, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. W niektórych sprawach przepisy szczególne powierzają rozpoznawanie odwołań wojewodzie.

Z reguły wydanie decyzji administracyjnej wymaga starannego wyważenia rozmaitych interesów ogólnospołecznych i indywidualnych. Organy administracyjne różnych instancji reprezentują w praktyce odmienne spojrzenia na daną sprawę, a w szczególności na interes publiczny i niejednokrotnie inaczej określają ten interes, co może prowadzić do odmiennych rozstrzygnięć. Organ jednostki samorządu terytorialnego przy określaniu interesu publicznego podlegającego uwzględnieniu w danej sprawie z istoty rzeczy może być bardziej skłonny do uwzględnienia interesów tej jednostki niż samorządowe kolegium odwoławcze czy wojewoda będący organem administracji rządowej. Na tym tle pojawia się wątpliwość, czy jednostka samorządu terytorialnego może wnieść skargę do sądu na decyzję administracyjną wydaną przez organ odwoławczy, jeżeli w danej sprawie organ tej jednostki wydał decyzję administracyjną w pierwszej instancji. Pojawia się też wątpliwość, czy jednostka samorządu terytorialnego może być uczestnikiem postępowania sądowoadministracyjnego w sytuacji, w której w danej sprawie organ tej jednostki wydał decyzję administracyjną w pierwszej instancji, a jednostka ta nie wniosła skargi do sądu administracyjnego na decyzję wydaną przez organ odwoławczy. Przy poszukiwaniu odpowiedzi na to pytanie, zasadnicze znaczenie ma ustalenie, czy jednostka samorządu terytorialnego, której organ wydał rozstrzygnięcie w pierwszej instancji, może mieć interes prawny w uzyskaniu określonego rozstrzygnięcia w sprawie.

Jednostka samorządu terytorialnego może w różnych sprawach podlegać kompetencjom władczym rozmaitych organów władzy publicznej. Bardzo często kompetencje te wykonywane przy zastosowaniu procedury administracyjnej podlegają kontroli sądów administracyjnych. W takich wypadkach jednostka samorządu terytorialnego może występować jako strona postępowań administracyjnych prowadzonych przez te organy, a także postępowań sądowoadministracyjnych prowadzonych w celu przeprowadzenia kontroli zgodności z prawem wydanych decyzji administracyjnych.

Konstytucyjność art. 50 p.p.s.a. stanowiła przedmiot pytania prawnego w sprawie o sygn. P 14/05. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 26 maja 2008 r. umorzył postępowanie w tej sprawie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas m.in., że „z treści (...) przepisów art. 50 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie wynika, by organy jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin, były pozbawione możliwości wniesienia skargi w postępowaniu administracyjnym, w szczególności w sprawach dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Legitymacja procesowa organu samorządu terytorialnego – rozważana wyłącznie na gruncie

cytowanego tu przepisu nie jest *expressis verbis* wykluczona” (OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 69, s. 684). W uzasadnieniu tego postanowienia Trybunał Konstytucyjny zwracał przy tym uwagę na niejednorodność orzecznictwa sądowego, a także na obszerność i niejednorodność wypowiedzi doktryny.

4. Analiza orzecznictwa sądowego dotyczącego zaskarżonych przepisów prowadzi do wniosku, że orzecznictwo to nie jest w pełni jednolite, jednakże w praktyce orzecniczej dominuje pogląd, iż jednostka samorządu terytorialnego, która wydała decyzję w określonej sprawie w pierwszej instancji, nie może być uczestnikiem postępowania sądowoadministracyjnego w sprawie skargi na wydaną decyzję, nie ma też kompetencji do wniesienia do sądu administracyjnego skargi na decyzję organu odwoławczego (zob. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 15 października 1990 r., sygn. akt SA/Wr 990/90, ONSA nr 4/1990, poz. 7; z 12 stycznia 1994 r., sygn. akt II SA 1971/93; z 31 stycznia 1995 r., sygn. akt II SA 1625/94, z 16 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1017/04, Lex nr 171164; z 9 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 804/07; z 29 listopada 2005 r., sygn. akt FSK 2631/04, Lex nr 236287; postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 24 maja 2006 r., sygn. akt II FSK 818/05, Lex nr 274863; z 17 stycznia 2008 r., sygn. akt II GSK 342/07, Lex nr 453873; z 3 grudnia 2007 r., sygn. akt I OSK 1755/07; z 2 lipca 2009 r., sygn. akt I OSK 815/09).

Naczelny Sąd Administracyjny – w uzasadnieniu wyroku z 15 października 1990 r. (sygn. akt SA/Wr 990/90) wydanego na gruncie wcześniejszych przepisów – podkreślał, że „pojęcie strony definiują przepisy art. 28 i art. 29 k.p.a., z których wynika, że stroną w postępowaniu administracyjnym nie może być organ powołany z mocy prawa do wydania decyzji administracyjnej w sprawie objętej postępowaniem. Rozstrzygając bowiem sprawę, organ taki wydaje decyzję zgodną z prawem niezależnie od tego, czy pozostaje stroną postępowania w stosunkach uzależnionych od treści decyzji. W ustawowej roli organu orzekającego nie ma miejsca na jego własny interes prawny lub obowiązek także wówczas, gdy w rzeczywistości decyzja jednak dotyka bezpośrednio lub pośrednio jego praw lub obowiązków. Taka pozycja organu wyłącza możliwość równoczesnego występowania w charakterze strony kierującej się własnym interesem i zabiegającej o uzyskanie korzystnej dla siebie decyzji”. Z kolei w uchwale z 19 maja 2003 r. (sygn. akt OPS 1/03, ONSA nr 4/2003, poz. 115) Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśniał, że „powierzenie (...) organowi jednostki samorządu terytorialnego właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej w formie decyzji administracyjnej, niezależnie od tego, czy nastąpiło to na mocy ustawy, czy też w drodze porozumienia, wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę jej interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego, czy sądowoadministracyjnego. W takiej sytuacji jednostka samorządu terytorialnego nie ma legitymacji procesowej strony w tym postępowaniu, nie jest również podmiotem uprawnionym do zaskarżania decyzji administracyjnych do NSA, ani też legitymowanym do wystąpienia z powództwem do sądu powszechnego.

Widać z tego niezbicie, że włączenie organów samorządowych do systemu organów administracji publicznej prowadzących postępowanie w konkretnej sprawie znacznie ogranicza zakres uprawnień procesowych tych jednostek jako osób prawnych. Co więcej, w zakresie, w jakim organ jednostki samorządu terytorialnego wykonuje funkcję organu administracji publicznej nie jest on (ani też żaden z pozostałych organów danej jednostki) uprawniony do reprezentowania jej interesu prawnego, rozumianego jako interes osoby prawnej. Uprawnienie do korzystania z władztwa administracyjnego przez samorząd terytorialny następuje zatem kosztem znacznego ograniczenia jego dominium”.

Zgodnie z tą dominującą linią orzecniczą, ten sam podmiot nie może w tym samym postępowaniu kumulować roli organu prowadzącego postępowanie z rolą strony

postępowania.

Można jednak podać przykłady orzeczeń, w których prezentowane były poglądy przeciwnie, w myśl których fakt prowadzenia postępowania przez organ jednostki samorządu terytorialnego nie stoi na przeszkodzie, aby jednostka ta uzyskała później status uczestnika postępowania przed sądem administracyjnym. Orzeczenia takie były wydawane przez Naczelny Sąd Administracyjny (np. wyrok z 8 listopada 1999 r., sygn. akt II SA/Ka 81/98), niektóre wojewódzkie sądy administracyjne, a także przez Sąd Najwyższy w okresie, w którym organ ten rozpoznawał rewizje nadzwyczajne od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego (np. wyrok Sądu Najwyższego z 7 czerwca 2001 r., sygn. akt III RN 104/00, OSNP nr 1/2002, poz. 4 oraz postanowienie z 9 listopada 2001 r., sygn. akt III RN 189/01, OSNP nr 8/2002, poz. 177).

Sąd Najwyższy – na gruncie wcześniejszych przepisów – bronił poglądu, że „podmiotem uprawnionym w rozumieniu art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) jest gmina mająca interes prawny we wniesieniu skargi do sądu administracyjnego, mimo że decyzję w pierwszej instancji wydał wójt tej gminy” (cytowany wyrok z 7 czerwca 2001 r., sygn. akt III RN 104/00). W ocenie Sądu Najwyższego „trafny jest pogląd (...), że nie można utracić przymiotu strony tylko z tego powodu, że organ danego podmiotu praw i obowiązków przyznanych przepisami prawa materialnego był w tym postępowaniu organem rozstrzygającym sprawę co do jej istoty. Strona jest pojęciem materialnoprawnym, nie zaś pojęciem procesowym, a zatem o tym czy dany podmiot jest stroną postępowania administracyjnego przesądzają przepisy prawa materialnego mające zastosowanie w konkretnym stanie faktycznym, nie zaś przepisy procesowe” (*tamże*).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nie można zgodzić się z poglądem Sejmu, że cytowane orzeczenia mają wyłącznie znaczenie historyczne, jakkolwiek przedstawiona wyżej linia orzecznicza niekorzystna dla jednostki samorządu terytorialnego rysuje się coraz bardziej wyraziście.

5. Przedstawione zagadnienie było szeroko dyskutowane w piśmiennictwie naukowym. Zdania przedstawicieli doktryny w rozważanej tutaj kwestii są podzielone. Zdaniem części autorów, jednostka samorządu terytorialnego nie może wnosić skarg na decyzje administracyjne w sprawach, w których jej organy wydawały decyzje administracyjne w pierwszej instancji; nie ma też podstaw do uznania, że w takiej sytuacji jednostka samorządu terytorialnego mogłaby być uczestnikiem postępowania sądowoadministracyjnego (zob. np. W. Chróścielewski, *Jednostka samorządu terytorialnego jako strona postępowania administracyjnego prowadzonego przez jej organ*, „Państwo i Prawo” z. 4/2003; M. Stahl, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” z. 6/2006, s. 42-44; J. P. Tarno, *Status prawny jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądowym*, „Państwo i Prawo” z. 2/2006).

Część badaczy broni poglądu przeciwnego, w myśl którego fakt, że decyzja administracyjna została wydawana przez organ jednostki samorządu terytorialnego, nie oznacza, iż jednostka ta nie może wnieść skargi na decyzję wydaną przez organ odwoławczy i występować jako uczestnik postępowania przed tym sądem (tak np. L. Kiermaszek, R. Mikosz, *Legitymacja skargowa jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 2-3/2005; G. P. Kubalski, *Wójt jako organ orzekający w postępowaniu dotyczącym interesu prawnego gminy*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2/2008). Na poparcie takiego stanowiska powoływane są różne argumenty. Według jego zwolenników, obowiązujące ustawy nie stwarzają żadnych podstaw do wyłączenia

jednostek samorządu terytorialnego z kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi do sądu administracyjnego w opisanej sytuacji. Ustawowe pojęcie interesu prawnego obejmuje również interes prawny tych jednostek, nie ma natomiast żadnych przepisów ustawowych wyłączających w sposób generalny ich legitymację skargową. Zwraca się również uwagę, że organy jednostki samorządu terytorialnego są z jednej strony organami administracji publicznej, z drugiej pełnią jednocześnie funkcje organów osób prawnych, które wykonują swoje uprawnienia właścicielskie i powinny mieć możliwość obrony swoich interesów także wtedy, gdy decyzję administracyjną wydał ich organ. Interes ten wynika z norm prawa materialnego, a jego istnienie nie może zależeć od tego, który organ jest właściwy do wydania decyzji w pierwszej instancji. Zdaniem niektórych autorów, należy rozróżnić dwa podmioty administracji publicznej: jednostkę samorządu terytorialnego, która może być stroną postępowania sądowoadministracyjnego w rozważanej sytuacji, oraz jej organ wykonawczy, który prowadzi postępowanie administracyjne. Właściwy organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego łączy w sobie dwie różne funkcje i jest nie tylko organem jednostki samorządu terytorialnego, lecz także samodzielnym organem administracji publicznej (zob. G. P. Kubalski, *op. cit.*, s. 81-85). Za interpretacją korzystną dla jednostek samorządu terytorialnego powoływana jest także treść art. 165 ust. 2 Konstytucji, który rozumiany jest jako prawo jednostki samorządu terytorialnego do ochrony swoich interesów (zob. L. Kiermaszek, R. Mikosz, *op.cit.*, s. 35).

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na związek rozważanej tutaj kwestii z zagadnieniem wyłączenia organu jednostki samorządu terytorialnego. Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego ma interes prawny w określonej sprawie, to nasuwa się pytanie o bezstronność danego organu. Formułowane są w związku z tym poglądy, że w takiej sytuacji dana sprawa administracyjna nie powinna być rozpatrywana przez organ tej jednostki, ale organ ten powinien zostać wyłączony od rozpatrzenia sprawy zgodnie z zasadami obowiązującymi w postępowaniu administracyjnym.

6. Zarzuty przedstawione przez wnioskodawcę dotyczą samej istoty samorządu terytorialnego. Dlatego też oceniając ich zasadność, należy przypomnieć zwięźle unormowania konstytucyjne dotyczące samorządu terytorialnego.

Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

Samorząd terytorialny stanowi jeden z elementów struktury aparatu państwowego i wraz z administracją rządową bierze udział w realizacji zadań publicznych. Jednocześnie samorząd terytorialny został wyposażony w samodzielność i określone uprawnienia w relacjach z organami administracji rządowej. Jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje prawo własności i inne prawa majątkowe, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej. Konstytucja przyznaje ponadto organom stanowiącym samorządu terytorialnego prawo do występowania z wnioskami o zbadanie konstytucyjności aktów normatywnych regulujących sprawy należące do ich zakresu działania. Działalność jednostek samorządu terytorialnego podlega nadzorowi organów administracji rządowej, przy czym zakres i granice tego nadzoru zostały wyznaczone w Konstytucji i ustawach. Konstytucja uznaje zatem podmiotowość i samodzielność wspólnoty samorządowej w jej relacjach z naczelnymi organami państwowymi oraz organami administracji rządowej.

Konstytucja przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego rozmaite uprawnienia

wykonywane przez ich organy. Uprawnienia te nie mogą jednak być wykorzystywane w sposób dowolny, ale stanowią jeden ze środków mających zapewnić efektywną i prawidłową realizację zadań publicznych przez te jednostki. Wszelkie przepisy konstytucyjne dotyczące uprawnień jednostek samorządu terytorialnego muszą być interpretowane przy uwzględnieniu tych zasadniczych celów, dla których realizacji uprawnienia te zostały przyznane. Wyjaśniając pozycję jednostek samorządu terytorialnego, Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę na istotne różnice między konstytucyjnymi uprawnieniami jednostek samorządu terytorialnego a wolnościami i prawami człowieka i obywatela. Trybunał podkreślał w tym kontekście, że „po pierwsze, status prawny organów władzy publicznej jest wyraźnie uregulowany w odrębnych rozdziałach Konstytucji, poza przepisami o wolnościach i prawach człowieka i obywatela, po drugie, organy władzy publicznej z istoty rzeczy wykonują zadania wynikające z ich kompetencji, a nie korzystają z praw i wolności, po trzecie wreszcie, «sfera wolności i praw obywatelskich nie przenika się ze sferą kompetencji organów władzy publicznej» (J. Trzcíński, *Podmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszewi*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2000, s. 213)” (postanowienie z 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60, s. 871).

W demokratycznym państwie prawnym uznającym zasadę subsydiarności dobro wspólne musi być definiowane przy uwzględnieniu i poszanowaniu uzasadnionych interesów każdego człowieka oraz uzasadnionych interesów rozmaitych wspólnot społecznych, w tym również wspólnot samorządowych. Konstytucyjne uprawnienia wspólnot samorządowych mają na celu umożliwienie im artykułowania ich słuszných praw w procesie definiowania i realizacji dobra wspólnego. Na gruncie ustawy zasadniczej uzasadnione interesy poszczególnych wspólnot samorządowych muszą być definiowane z szerszej perspektywy dobra wspólnego – w przedstawionym rozumieniu – i nie powinny być przeciwstawiane temu dobru. Zasada ta dotyczy również interesów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zapewnienia odpowiedniego poziomu dochodów. Jednostka samorządu terytorialnego ma interes faktyczny w zapewnieniu możliwie najwyższego poziomu dochodów. Jak słusznie zauważa Prokurator Generalny, interes jednostki samorządu terytorialnego powinien być rozumiany jako interes całej wspólnoty samorządowej, złożonej z ogółu mieszkańców danej jednostki. Interes ten musi być jednak rozpatrywany z szerszej perspektywy dobra wspólnego i słuszných interesów podatników.

Konstytucja poddaje pod ochronę samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. Samodzielność ta ma dwa aspekty. Samodzielność w aspekcie negatywnym oznacza wolność od arbitralnej ingerencji ze strony innych organów władzy publicznej. Wszelkie formy ingerencji w sferę działania jednostek samorządu terytorialnego muszą być zgodne z Konstytucją, określone przez ustawy i uzasadnione koniecznością zapewnienia ochrony wartości konstytucyjnych. Samodzielność w aspekcie pozytywnym zakłada możliwość swobodnego wyboru działań podejmowanych do realizacji zadań publicznych, przy czym granice tej swobody wyznacza Konstytucja oraz ustawy ustanowione w zgodzie z normami konstytucyjnymi. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego wyraża się m.in. w możliwości uchwalania statutu, wyboru organów, stanowienia prawa miejscowego, uchwalania budżetu i w prowadzeniu gospodarki finansowej.

Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego rozumiana jako wolność od arbitralnej ingerencji zewnętrznej powinna obejmować wszelkie dziedziny jej działania, natomiast konstytucyjnie chroniona sfera samodzielności w jej aspekcie pozytywnym kończy się tam, gdzie zaczynają się konstytucyjnie chronione prawa i interesy obywateli. Zakres swobody działania organów jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydawania decyzji administracyjnych odpowiada zakresowi uznania administracyjnego.

Konstytucja wyznacza ściśle granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw obywateli i ogranicza zakres luzów decyzyjnych pozostawionych organom władzy publicznej przez ustawodawcę. W myśl art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wykonując władztwo publiczne w formie decyzji administracyjnych, organy jednostek samorządu terytorialnego nie mogą kierować się interesem tych jednostek ani realizować celów samodzielnie wyznaczonych przez te jednostki, ale muszą bezstronnie uwzględnić i wyważyć – zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie zasadami konstytucyjnymi i ustawowymi – wszystkie prawnie doniosłe interesy ogólnospołeczne i indywidualne, stosownie do wagi tych interesów, ustalonej na gruncie konstytucyjnego systemu wartości. Z tych względów wydawanie decyzji administracyjnych jest działalnością odmienną od wymienionych wyżej sfer działania jednostek samorządu terytorialnych, objętych zasadą ich samodzielności, oznaczającą istotny zakres swobody decyzyjnej. Konstytucyjnie chroniona sfera samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w jej aspekcie pozytywnym – rozumiana jako swoboda decyzyjna – nie obejmuje administrowania przez wydawanie decyzji administracyjnych adresowanych do obywateli. Samodzielność oznacza tu przede wszystkim samodzielne stosowanie prawa przy założeniu kontroli instancyjnej i sądownoadministracyjnej oraz wyłączenie innych form ingerencji w wydawanie decyzji administracyjnych przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

Należy dodać, że na specyfikę funkcji administrowania realizowanej przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, występujące jako odrębne organy administracji publicznej, zwracają pośrednio uwagę m.in. cytowani wyżej zwolennicy interpretacji zaskarżonych przepisów zmierzającej do przyznania jednostkom samorządu terytorialnego prawa do wnoszenia do sądów administracyjnych skarg na decyzje administracyjne w sprawach rozstrzyganych w pierwszej instancji przez organy wykonawcze tych jednostek.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że jednostki samorządu terytorialnego zostały wyposażone przez ustawodawcę w bardzo zróżnicowane instrumenty działania. Mogą one nie tylko wykonywać władztwo publiczne, stanowiąc prawo miejscowe i wydając decyzje administracyjne, lecz także posiadają osobowość cywilnoprawną i mogą uczestniczyć w obrocie cywilnoprawnym, podejmując działania niewładcze. Wszelkie instrumenty działania, zarówno te o charakterze administracyjnoprawnym, jak i te o charakterze cywilnoprawnym, mogą być wykorzystywane wyłącznie do realizacji zadań publicznych określonych przez prawo.

Jak wspomniano wyżej, jednostka samorządu terytorialnego występuje w dwojakiej roli. Z jednej strony podlega kompetencji innych organów władzy publicznej, z drugiej strony sama sprawuje władztwo publiczne wobec innych podmiotów. Z tego względu należy rozróżnić dwa rodzaje stosunków prawnych. Jednostka samorządu terytorialnego wchodzi w stosunki prawne z innymi organami władzy publicznej wykonującymi uprawnienia władcze wobec tych jednostek. Jednocześnie powstają stosunki prawne między jednostką samorządu terytorialnego a różnymi podmiotami podlegającymi kompetencjom władczym organów tej jednostki. W relacjach z naczelnymi organami państwowymi, z organami administracji rządowej, w których organy te dysponują kompetencjami władczymi wobec wspólnot samorządowych, te ostatnie zostały wyposażone w odpowiednie uprawnienia umożliwiające im artykułowanie ich uzasadnionych interesów, tak aby nie zostały one pominięte przy określaniu dobra wspólnego. Odmienne charakter mają natomiast relacje między wspólnotami samorządowymi a administrowanymi, podlegającymi władczym kompetencjom organów tych jednostek. Wydając decyzje administracyjne rozstrzygające sprawy indywidualne, organy samorządu terytorialnego muszą bezwzględnie przestrzegać prawa i kierować się

dobrem wspólnym, nie mogą natomiast wykorzystywać swoich kompetencji do realizacji własnych interesów faktycznych przeciwstawianych dobru wspólnemu. Wydawanie decyzji administracyjnych przez organy samorządu terytorialnego nie ma służyć realizacji praw podmiotowych jednostek tego samorządu w relacjach z administrowanymi. W szczególności w sferze prawa podatkowego celem kompetencji organów gminy do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych nie jest maksymalizacja dochodów gminy, ale zapewnienie realizacji przepisów prawa podatkowego i uzyskiwanie wpływów z podatków w zakresie przewidzianym przez to prawo.

Postępowania administracyjne i sądowoadministracyjne muszą być ukierunkowane na realizację zasady praworządności. Organy samorządu terytorialnego, które wydają decyzje wobec obywatela, mają stać na straży prawa, w procesie kontroli instancyjnej i sądowoadministracyjnej tych decyzji nie zachodzi potrzeba umożliwienia jednostkom samorządu terytorialnego artykułowania swoich interesów.

Nie można zatem zgodzić się z twierdzeniem wnioskodawcy, popieranym przez Sejm oraz Prokuratora Generalnego, że jednostka samorządu terytorialnego, której organ wydał decyzję administracyjną w pierwszej instancji, powinna mieć możliwość dochodzenia swoich praw w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Przyjęcie takiego założenia mogłoby podważać zaufanie do organów władzy publicznej, że będą one działać zgodnie z prawem dla realizacji dobra wspólnego.

7. W ocenie wnioskodawcy, zaskarżone przepisy naruszają zasadę sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wyrażoną w art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Wobec kontrowersji co do dopuszczalności orzekania w zakresie wszystkich wzorców powołanych przez wnioskodawcę, należy przypomnieć, że art. 165 Konstytucji stanowi:

„1. Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe.

2. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”.

Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd wnioskodawcy, że zasada ogólna samodzielności jednostek samorządu terytorialnego znajduje podstawę w obu ustępach art. 165 Konstytucji. Jak zauważają Sejm i Prokurator Generalny, zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oznacza m.in., że jednostkom samorządu terytorialnego nadano osobowość prawną i przyznano prawo własności. Osobowość prawną i prawo własności zagwarantowane w art. 165 ust. 1 stanowią jeden z elementów bardziej ogólnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Z kolei art. 165 ust. 2 ustanawia sądowe gwarancje tej samodzielności. Art. 165 ust. 1 stanowi zatem adekwatny wzorzec kontroli konstytucyjności w rozpoznawanej sprawie w zakresie, w jakim przepis ten stanowi jedną z podstaw do uznania konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Sens rozważanego artykułu Konstytucji wyjaśniany był w bogatym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Ustalając znaczenie art. 165 ust. 1 Konstytucji, Trybunał stwierdzał m.in., że „jednostka korzysta ze swych praw w dowolny sposób, w granicach wyznaczonych przez prawo, a podstawą tych praw jest jej godność i wolność, natomiast gmina korzysta ze swych praw w celu realizacji zadań publicznych. Ochrona samodzielności sądowej wyrażona w art. 165 ust. 2 nie jest tożsama z prawem do sądu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sądowa ochrona gminy ma zagwarantować prawidłowe wykonywanie przez nią zadań publicznych, natomiast prawo do sądu jest jednym ze środków ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki”

(postanowienie z 23 lutego 2005 r., sygn. Ts 35/04, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 26).

Rozwijając dotychczasowe orzecznictwo dotyczące sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, należy zwrócić uwagę na dwa zagadnienia. Po pierwsze, ochrona sądowa obejmuje tę sferę działania jednostek samorządu terytorialnego, w której Konstytucja zapewnia im samodzielność działania. Ochrona sądowa ma na celu zapewnienie tej samodzielności w jej relacjach z innymi organami władzy publicznej przed działaniami tych organów. Z tego względu jednostki samorządu terytorialnego mają zdolność sądową w postępowaniu cywilnym, mogą również dochodzić swoich praw w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sytuacjach określonych w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a więc w sytuacjach, gdy są one adresatami decyzji administracyjnych lub innych aktów wymienionych w art. 3 § 2 pkt 2-4 tej ustawy, a także, gdy są adresatami rozstrzygnięć nadzorczych (por. J. P. Tarno, *op.cit.*, s. 14).

Po drugie, pojęcie ochrony sądowej różni się od pojęcia prawa do sądu. Prawo do sądu jest konstytucyjnie chronionym prawem podmiotowym i zakłada w szczególności prawo danego podmiotu do samodzielnego uruchomienia procedury sądowej, a także prawo do wysłuchania w tym postępowaniu. Pojęcie sądowej ochrony samodzielności akcentuje bardziej aspekt przedmiotowy mechanizmów ochrony, ukierunkowanych w założeniu na zapewnienie prawidłowego wykonywania zadań publicznych, i zakłada pozostawienie szerszej swobody ustawodawcy co do wyboru sposobów jej urzeczywistnienia.

W świetle tych ustaleń należy stwierdzić, że art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji nie wymaga zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego statusu strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sytuacji, w której jednostka ta nie występuje jako adresat działań władczych innych organów władzy publicznej, ale sama podejmuje takie działania wobec innych podmiotów. Konstytucja nie nakłada też obowiązku przyznania w takiej sytuacji jednostkom samorządu terytorialnego prawa do wniesienia skargi na decyzje organu odwoławczego. Istotne znaczenie ma tu m.in. fakt, że – jak wspomniano wyżej – jednostki te nie mają własnych praw ani prawnie chronionych interesów, których mogłyby dochodzić w relacjach z administrowanymi. Dotyczy to również tych sytuacji, kiedy decyzja administracyjna wydawana przez organ jednostki samorządu terytorialnego dotyczy stosunków cywilnoprawnych, których jednostka ta jest stroną. Nie można też zgodzić się z poglądem, że przyznanie w rozważanej sytuacji jednostkom samorządu terytorialnego prawa do wniesienia skargi na decyzje organu odwoławczego i zapewnienie im statusu strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym stanowi konieczny warunek realizacji przez nie zadań publicznych i zdolności do funkcjonowania.

Należy ponadto zwrócić uwagę, że w razie wniesienia przez uprawniony podmiot skargi do sądu administracyjnego na decyzję organu jednostki samorządu terytorialnego, ochrona sądowa jest zapewniona w tym sensie, że skarga ta jest rozpoznawana przez organ władzy sądowniczej, którego zasadniczym zadaniem jest kontrola zgodności z prawem działań organów władzy publicznej. W sytuacjach, w których ustawa wymaga uzasadnienia decyzji administracyjnej, racje jednostki samorządu terytorialnego mogą zostać wyczerpująco przedstawione w tym uzasadnieniu przez organ tej jednostki właściwy do rozpatrzenia sprawy w pierwszej instancji. Uzasadnienie tu jest brane pod uwagę przez organ odwoławczy, a w razie uruchomienia postępowania sądowoadministracyjnego – także przez sądy administracyjne. Jeżeli uprawnione podmioty nie wniosły skargi do sądu administracyjnego, a zdaniem organów danej jednostki samorządu terytorialnego ostateczna decyzja wydawana w danej sprawie jest niezgodna z prawem, mogą one wystąpić do prokuratury o wniesienie sprzeciwu na podstawie art. 184 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego, a więc w sytuacjach, gdy przepisy tego kodeksu lub przepisy szczególne przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie

nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę.

8. Jak stwierdzono wyżej, wykładnia zaskarżonych przepisów w orzecznictwie sądowym nie jest w pełni jednolita. Zaskarżone przepisy pozostawiają sądom administracyjnym pewien margines swobody przy ustalaniu kręgu uczestników postępowania sądowoadministracyjnego oraz kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, luz decyzyjny pozostawiony przez ustawodawcę organom władzy sądowniczej umożliwia zapewnienie odpowiedniej ochrony sądowej rozmaitym podmiotom prawa w sytuacjach, które niejednokrotnie trudno byłoby z góry przewidzieć i może być wykorzystywany do zapewnienia realizacji wartości konstytucyjnych.

Przy badaniu konstytucyjności zakwestionowanych przepisów w rozpoznawanej sprawie nie jest niezbędne rozstrzygnięcie sporu o ich prawidłową interpretację. Zaskarżone przepisy mieszczą się w granicach swobody regulacyjnej pozostawionej ustawodawcy przez prawodawcę konstytucyjnego i nie naruszają art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji, bez względu na sposób rozstrzygania przedstawionej wyżej kwestii ich rozumienia.

Są zatem zgodne z wymienionym przepisem konstytucyjnym również przy takiej interpretacji, która odmawia jednostkom samorządu terytorialnego prawa do uczestniczenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym oraz prawa do wnoszenia skarg do sądów administracyjnych w sytuacji, w której organ danej jednostki rozpatrywał sprawę administracyjną i wydał decyzję administracyjną w pierwszej instancji. Dotyczy to również postępowań prowadzonych w sprawach z dziedziny podatków lokalnych, na które wnioskodawca kładzie szczególny nacisk. W świetle przedstawionych argumentów nie można zgodzić się z poglądem, że zaskarżone przepisy pozbawiają gminę instrumentów prawnych koniecznych do zapewnienia środków finansowych w jej budżecie, umożliwiających jej prawidłowe funkcjonowanie.

Nie jest wykluczone, że ustawodawca w odmienny sposób unormuje kwestię udziału jednostek samorządowych w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Nie może jednak wykroczyć poza zakres przysługującej mu z mocy Konstytucji swobody regulacyjnej.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.