

Prawo

Zdolność sądowa i legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Anna Górska



Zdolność sądowa i legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Prawo

Zdolność sądowa i legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Anna Górską

Anna Górską (ORCID: 0000-0003-1169-1129) – Starszy asystent sędziego
Naczelny Sąd Administracyjny

RECENZENTKI

Hanna Knysiak-Sudyka, Marta Romańska

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Oleg Aleksejczuk

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

KOREKTA TECHNICZNA

Wojciech Grzegorzczuk

PROJEKT OKŁADKI

Agencja Reklamowa efectoro.pl

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/AerialMike

© Copyright by Anna Górską, Łódź 2023

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2023

Publikacja jest udostępniona na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-
Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 (CC BY-NC-ND)

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.10898.22.0.M

Ark. wyd. 15,5; ark. druk. 13,875

ISBN 978-83-8331-132-6

e-ISBN 978-83-8331-133-3

<https://doi.org/10.18778/8331-133-3>

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-237 Łódź, ul. Matejki 34A

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. 42 635 55 77

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wstęp	13
Podziękowania	15
Rozdział I	
Standard prawny dostępu do sądu administracyjnego	17
1. Standard konstytucyjny	17
2. Standard unijny i międzynarodowy	22
2.1. Wstęp	22
2.2. Modele dostępu do sądu administracyjnego na przykładzie Niemiec, Austrii, Francji, Portugalii i Włoch	23
2.2.1. Uwagi wstępne	23
2.2.2. Niemcy i Austria	24
2.2.3. Francja	30
2.2.4. Portugalia	33
2.2.5. Włochy	36
2.3. Legitymacja procesowa przed Trybunałem Sprawiedliwości	37
3. Standard ustawowy	40
Rozdział II	
Dostęp do sądu administracyjnego w świetle standardu konstytucyjnego	43
1. Charakter prawa do sądu	43
1.1. Konstrukcja prawa do sądu	43
1.2. Prawo dostępu do sądu	46
2. Legitymacja skargowa w świetle standardu konstytucyjnego	53
2.1. Promieniowanie Konstytucji na model dostępu do sądu administracyjnego	53
2.2. Kategorie interesów zabezpieczonych w ramach modelu legitymacji skargowej w świetle standardu konstytucyjnego dostępu do sądu administracyjnego	58
3. Zasada sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i jej zakres podmiotowy a prawo do sądu	71

Rozdział III

Zdolność sądowoadministracyjna 87

1. Pojęcie i przesłanki zdolności sądowoadministracyjnej 87
 - 1.1. Definicja zdolności sądowoadministracyjnej 87
 - 1.2. Zdolność administracyjnoprawna a zdolność sądowoadministracyjna 88
 - 1.3. Status strony i uczestnika postępowania sądowoadministracyjnego w świetle art. 25 p.p.s.a. 97
2. Zdolność sądowoadministracyjna jednostek samorządu terytorialnego i ich organów 100
 - 2.1. Spór dotyczący zdolności sądowoadministracyjnej jednostek samorządu terytorialnego i ich organów 100
 - 2.2. Status jednostek samorządu terytorialnego i ich organów 104
 - 2.3. Relacja między podmiotowością prawną jednostek samorządu terytorialnego i ich organów a ich zdolnością sądowoadministracyjną 111
 - 2.4. Zdolność sądowoadministracyjna organów jednostek samorządu terytorialnego jako strony skarżącej 119
 - 2.5. Zdolność procesowa jednostek samorządu terytorialnego i ich organów w postępowaniu sądowoadministracyjnym 122

Rozdział IV

Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym 125

1. Porównanie konstrukcji legitymacji procesowej w postępowaniu cywilnym i legitymacji skargowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym 125
2. Legitymacja skargowa jako przesłanka dopuszczalności wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego 128
3. Interes prawny jako przedmiot ochrony w ramach modelu legitymacji skargowej 132
4. Skargi typu *actio popularis* jako alternatywna formuła dostępu do sądu administracyjnego 135
5. Legitymacja skargowa uregulowana w przepisach szczególnych – zarys problematyki 137
6. Art. 50 § 2 p.p.s.a. jako potencjalne źródło skargi zbiorowej 143

Rozdział V

Kategoria interesu indywidualnego w przyjętym modelu legitymacji skargowej 145

1. Interes we wniesieniu skargi 145
 - 1.1. Wstęp 145
 - 1.2. Weryfikacja subiektywnego elementu interesu we wniesieniu skargi przez sąd administracyjny – tendencje rozwojowe 149
 - 1.3. Zasada domniemywania interesu prawnego a formalizm sędziowski 154
2. Naruszenie interesu prawnego zaskarżonym aktem jako podstawa legitymacji skargowej 158
 - 2.1. Pojęcie i charakter naruszenia interesu prawnego – tendencje rozwojowe w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych 158
 - 2.2. *Gravamen* jako przesłanka dopuszczalności skargi na podstawie ustaw samorządowych 161
 - 2.3. Legitymacja skargowa uregulowana w ustawach samorządowych a *actio popularis* 163
3. Art. 50 p.p.s.a. – postulat *de lege ferenda* 166

Rozdział VI

Nadużycie prawa do skargi **171**

1. Ustalenie znaczenia pojęcia nadużycia prawa procesowego 171
2. Konflikt między koncepcją nadużycia prawa a gwarancjami prawa do sądu 172
3. Nadużycie prawa do skargi 174
4. Odrzucenie skargi abuzywnej 175

Rozdział VII

Kategorie interesów społecznego i publicznego w przyjętym modelu legitymacji skargowej **181**

1. Legitymacja skargowa organizacji społecznej 181
 - 1.1. Organizacja społeczna w postępowaniu sądowoadministracyjnym 181
 - 1.2. Przesłanki wniesienia skargi przez organizację społeczną w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób 183
 - 1.3. Legitymacja skargowa organizacji społecznej w sprawach własnych 191
 - 1.4. Legitymacja skargowa organizacji społecznych w sprawach z zakresu ochrony środowiska w prawie krajowym, amerykańskim i praktyce Trybunału Sprawiedliwości 195
2. Legitymacja skargowa prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców 198

Zakończenie 205

Bibliografia 207

Judykatura 217

Wykaz skrótów

Źródła prawa

Deklaracja Praw Człowieka – Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r. (Dz.U. z 1989 r., nr 29, poz. 155).

k.c. – ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r., poz. 1360).

k.p.a. – ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2000).

k.p.c. – ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1805).

Karta Praw Podstawowych – Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.UE.C.2007.303.1).

Konstytucja – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

Konwencja Europejska – Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284).

p.p.s.a. – ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259).

Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 38, poz. 167).

Pr. bud. – ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r., poz. 2351).

Prawo prasowe – ustawa z 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r., poz. 1914).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U.2004.90.864/2).

u.g.n. – ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344).

u.p.s.a. – ustawa z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2492).

u.p.z.p. – ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r., poz. 503).

- u.s.g. – ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40).
u.s.p. – ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r., poz. 1526).
u.s.w. – ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r., poz. 2094).
Ustawa nowelizująca – ustawa z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r., poz. 658).
Ustawa o dostępie do informacji publicznej – ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r., poz. 902).
Ustawa o dostępie do środowiska – ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2022 r., poz. 1029).
Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie – ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2022 r., poz. 1327).
Ustawa o prokuraturze – ustawa z 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2022 r., poz. 1247).
Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie – ustawa 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r. poz. 190).

Organy orzekające

- ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka
NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
SN – Sąd Najwyższy
TK – Trybunał Konstytucyjny
TS – Trybunał Sprawiedliwości
WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

Publikatory i czasopisma

- BOSN – Baza orzecnictwa Sądu Najwyższego
CBOSA – Centralna baza orzecnictwa Sądów Administracyjnych
CURIA – Baza orzecnictwa Trybunału Sprawiedliwości
Dz.U. – Dziennik Ustaw

HUDOC	– Baza orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka
NP	– Nowe Prawo
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Zbiór Urzędowy
PiP	– Państwo i Prawo
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
PS	– Przegląd Sądowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	– Samorząd Terytorialny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Wstęp

Przedmiotem analizy jest konstrukcja legitymacji skargowej oraz zdolności sądowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, przy czym ta druga stanowi punkt wyjścia do rozważań mieszczących się w zasadniczym obszarze, a mianowicie podstaw wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Relewantne pole badawcze wyznaczają zatem dwie konstrukcje postępowania sądowoadministracyjnego mające kluczowe znaczenie w ramach opisu struktury podmiotowej tego postępowania, pomiędzy którymi istnieją powiązania uzasadniające ich analizę w ramach jednej pracy badawczej.

Jednym z podstawowych celów pracy jest przedstawienie spornych zagadnień związanych z wykładnią i stosowaniem przepisów prawa wyznaczających konstrukcję prawną legitymacji skargowej oraz zdolności sądowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, uwarunkowanych m.in. niedostatkami aktualnego stanu prawnego oraz zaproponowanie rozwiązań niektórych z dostrzeżonych w nauce i orzecznictwie sądów administracyjnych wątpliwości co do tego w jaki sposób powinny być rozumiane i stosowane przepisy prawa dotyczące obu konstrukcji prawnych.

Z wykorzystaniem metody prawnoporównawczej porządków prawnych Niemiec, Austrii, Francji, Portugalii i Włoch w zakresie przyjętych w nich formuł dostępu do sądu w sprawach kontroli działalności/pasywności organów administracji publicznej, stanowiącej tło dla dalszych rozważań, przeanalizowano, czy ugruntowany od wielu lat w polskim systemie prawnym model legitymacji skargowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, w ramach którego podstawowym przedmiotem ochrony jest wąsko rozumiany interes we wniesieniu skargi, jest koncepcją nadal aktualną. Analizę tę przeprowadzono w związku z rosnącą z biegiem lat na coraz większą skalę potrzebą partycypacji w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym w realizowaniu nowych postaci interesów¹, trudnych do jednoznacznej kategoryzacji w ramach dotychczas wypracowanych w doktrynie i orzecznictwie pojęć z zakresu interesów prawnie chronionych i pozbawionych ochrony prawnej (na drodze sądowej). Celem badań było

1 Por. np. Z. Kmiecik, E. Łętowska, *Wstęp*, [w:] *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 10–16 oraz cytowane tam orzecznictwo i literatura.

udzielenie odpowiedzi na pytanie o współczesną formę ochrony grup interesów w ramach modelu legitymacji skargowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, tj. o podstawy do uzupełnienia przedmiotu ochrony o postaci interesów postrzeganych dotychczas w orzecznictwie sądów administracyjnych wyłącznie jako faktyczne, odpowiadające istotnym przeobrażeniom struktury społeczno-gospodarczej, których skutki mogą/powinny generować zmiany w modelu dostępu do sądu administracyjnego. Wraz z opisywaną w pracy transformacją grup interesów oraz reinterpretacją ich cech, sądy administracyjne już teraz zostają postawione przed koniecznością skonfrontowania się z problemem udzielenia bądź odmowy udzielenia sądowej ochrony interesom, których nie da się jednoznacznie zakwalifikować jako indywidualne, publiczne, prawne bądź faktyczne, np. różnym interesom grupowym, czy rozproszonym. Praca niniejsza analizuje możliwe formy i przesłanki dopuszczalności ochrony tego typu interesów przed sądem administracyjnym *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Przedmiotem rozważań w obrębie zagadnień poświęconych zdolności sądowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym było m.in. udzielenie odpowiedzi na pytanie, jaki wpływ na jej zakres ma zdolność prawna określonego podmiotu i jakie relacje zachodzą między obydwooma kategoriami prawnymi. W tym zakresie zwrócono uwagę zarówno na sytuacje, gdy o zdolności prawej i zdolności sądowej decyduje regulacja zawarta w przepisach ogólnych, jak i na to, kogo ustawa szczególna uznaje za adresata praw lub obowiązków, powołując się na przykłady zaczerpnięte z prawa i postępowania cywilnego oraz administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Szczególną uwagę poświęcono zdolności prawnej organu administracji publicznej, rozróżniając sytuacje, w których wyznaczają ją jego uprawnienia lub obowiązki administracyjnoprawne, o jakich rozstrzyga inny organ administracji publicznej od sytuacji, gdy jej źródłem jest kompetencja administracyjnoprawna umożliwiająca wystąpienie w roli drugiej strony stosunku administracyjnoprawnego. Zwłaszcza ta druga sytuacja analizowana była w ramach rozważań poświęconych pozycji procesowej jednostek samorządu terytorialnego i ich organów w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Badając następstwa obowiązywania konstytucyjnej zasady sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, poddano analizie zakres roszczeń procesowych jednostek samorządu terytorialnego oraz instrumenty dochodzenia sądowej ochrony, którymi dysponują jednostki samorządu terytorialnego i ich organy. Tezą pracy jest weryfikowane założenie, że złożony status podmiotowy jednostek samorządu terytorialnego, na który składają się osobowość prawna i publicznoprawna jednostek samorządu terytorialnego oraz kompetencje administracyjne przypisane ich organom, wymagające w pewnej sferze stosunków przyznania im zdolności prawnej, powinien mieć wpływ na sposób interpretacji zasady sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i na katalog instrumentów jej dochodzenia przez te podmioty, w konsekwencji także na ich zdolność sądowoadministracyjną oraz legitymację skargową.

Przyjęto założenie, że w ramach sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego realizowanej przez sąd administracyjny wyróżnić należy jej dwa zasadnicze obszary: ochronę jednostek samorządu terytorialnego przed działalnością bądź pasywnością organów administracji publicznej oraz ochronę wykonywania kompetencji przez organy jednostek samorządu terytorialnego (w przypadkach *expressis verbis* wyliczonych w pracy). W zakresie analizy okoliczności decydujących o przypisaniu zdolności sądowoadministracyjnej i legitymacji skargowej jednostkom samorządu terytorialnego (i ich organom) dostrzeżono potrzebę prawidłowej identyfikacji podmiotowości prawnej administracji samorządowej, w tym jej kluczowych atrybutów: osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, ale także zdolności prawnej ich organów w pewnym obszarze stosunków, wynikającej z przypisanych im przez ustawodawcę licznych kompetencji realizowanych w formach właściwych prawu publicznemu, w tym przede wszystkim w formie aktów administracyjnych, zarówno generalnych, jak i indywidualnych.

Podziękowania

Chciałabym serdecznie podziękować Pani dr hab. Marcie Romańskiej, prof. UJ za zaangażowanie i pomoc, okazaną w trakcie przygotowywania pracy doktorskiej, która stała się podstawą niniejszej monografii oraz za wszystkie cenne wskazówki i rady o charakterze merytorycznym i ogólnym. Wyrazy wdzięczności przekazuję Pani dr. hab. Joannie Wegner, prof. UŁ za pomoc w procesie przygotowywania książki do publikacji oraz wnikliwą recenzję pracy doktorskiej, za którą dziękuję również Pani dr hab. Katarzynie Celińskiej-Grzegorzczak, prof. UAM. Panu prof. dr. hab. Romanowi Hauserowi serdecznie dziękuję za inspirację do pracy naukowej i wszelką pomoc.

Rozdział I

Standard prawny dostępu do sądu administracyjnego

1. Standard konstytucyjny

Stosownie do art. 8 ust. 1 Konstytucji, jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej (ust. 2).

Zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w doktrynie wielokrotnie wskazywano, że z art. 8 ust. 1 Konstytucji wynika najwyższa moc prawna Konstytucji w systemie źródeł prawa¹. W związku ze szczególną, twórczą rolą Konstytucji, często mówi się o jej „promieniowaniu” na cały porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej, o bezpośrednim wpływie Konstytucji na praktykę sądów administracyjnych oraz o prawotwórczym znaczeniu orzecznictwa TK². Proces „promieniowania” Konstytucji na system prawny jest zjawiskiem złożonym

- 1 Wyr. TK z 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK-A 2010/9, poz. 108; wyr. TK z 19 czerwca 2012 r., SK 37/08, OTK-A 2012/6, poz. 70; post. TK z 25 września 2013 r., SK 44/12, OTK-A 2013/7, poz. 108; post. TK z 20 marca 2013 r., U 3/12, OTK-A/3, poz. 36; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 34; M. Granat, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2010, s. 23; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 56; tegoż, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 59; tegoż, *Porównawcze prawo konstytucyjne*, Łódź 2007, s. 121. Moc prawna Konstytucji w systemie prawa stanowionego wynika z całokształtu relacji Konstytucji (jej norm) do innych źródeł prawa (ich norm). Jest tą właściwością Konstytucji, która stanowi podstawową kategorię doktrynalną w analizie aktów normatywnych i ich norm. Szczególna moc prawna Konstytucji oznacza bowiem – w aspekcie pozytywnym – obowiązek rozwijania i konkretyzowania jej postanowień w aktach podkonstytucyjnych, a w aspekcie negatywnym – zakaz stanowienia prawa sprzecznego z Konstytucją. Ma też Konstytucja moc derogacyjną w przypadku niezgodności innych norm prawnych z Konstytucją i moc kreacyjną (por. M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017, s. 4).
- 2 R. Hauser, J. Trzeciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2018, s. 128.

i polega na tworzeniu, stosowaniu i wykładni wszelkich przepisów systemu prawa zgodnie z zasadami i wartościami ustawy zasadniczej, a więc zgodnie z właściwą dla Konstytucji aksjologią³. Pojęcie „promieniowania” Konstytucji zakłada taką metodę i styl tworzenia oraz stosowania prawa, które wymagają zawsze wyjścia poza wąską, czysto formalną perspektywę oceny tworzonego lub interpretowanego aktu prawnego i uwzględniania podstawowych zasad i wartości systemu prawnego⁴. Konstytucja daje bowiem wyraz porządkowi zasad i wartości, który musi być uwzględniany w procesie stanowienia i stosowania prawa⁵. Regulacje konstytucyjne, choć często ujęte bardzo ogólnie, nie do końca sprecyzowane i w pewnym sensie „semantycznie otwarte”, nie mogą być traktowane w kategoriach postulatów polityczno-aksjologicznych, pozbawionych własnego znaczenia normatywnego, stanowiących swoiste *decorum* systemu prawa⁶.

Szczególna moc Konstytucji w systemie źródeł prawa sprawia, że analizę legitymacji skargowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, której posiadanie bądź brak decyduje o tym, czy mamy do czynienia ze sprawą indywidualną podlegającą rozpoznaniu przez sąd administracyjny (art. 45 ust. 1 Konstytucji), należy rozpocząć od określenia standardu konstytucyjnego, który będzie stanowił wzorzec oceny rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę w przepisach procesowych. Podstawowy standard konstytucyjny stanowią będą przepisy regulujące prawo do sądu (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji)⁷. Związki między proklamowanym w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawem do sądu, a statuowanym w art. 77 ust. 2 Konstytucji zakazem zamykania drogi sądowej osobie poszukującej ochrony jej naruszonych praw i wolności, są bardzo ściśle i powszechnie deklarowane nie tylko w judykaturze, ale także w doktrynie. Wynika z nich, że art. 77 ust. 2 Konstytucji stanowi uzupełnienie i rozwinięcie art. 45 ust. 1 Konstytucji, jest *lex specialis* wobec niego⁸. Uwzględniając przedmiot monografii, najwięcej uwagi poświęco-

3 M. Safjan, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Safjan, M. Bosek, t. 1, Warszawa 2016, s. 73.

4 Tamże, s. 86.

5 Wyr. TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15, OTK-A 2015/11, poz. 185.

6 M. Safjan, [w:] *Konstytucja RP...*, s. 89.

7 Wyrażone w art. 45 ust. 1 oraz w art. 77 ust. 2 Konstytucji uprawnienie do poszukiwania ochrony prawnej przed niezawisłym i bezstronnym sądem (tzw. prawo do sądu) stanowi jeden z najistotniejszych elementów kultury prawnej. Prawo do sądu jest zasadą konstytucyjną, jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego. W ramach ochrony praw i wolności jednostek w państwie prawnym prawo do wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy zajmuje kluczowe miejsce. Wynika z niego prawo jednostki do rzetelnego i publicznego procesu, w którym są rozstrzygane jej prawa o charakterze administracyjnym, cywilnym, a także do postępowania, w którym przedstawione są przeciwko niej zarzuty karne.

8 Wyr. TK z 14 czerwca 1999 r., K 11/98, OTK 1999/5, poz. 97; wyr. TK z 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK 2000/4, poz. 109; wyr. TK z 20 września 2006 r., SK 63/05, OTK-A 2006/8, poz. 108; wyr. TK z 15 czerwca 2004 r., SK 43/03, OTK-A 2004/6, poz. 58; wyr. TK z 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998/4, poz. 50; por. też P. Grzegorzczak, K. Weitz, [w:] *Konstytucja RP...*, t. 1, s. 1093; M. Zubik, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa*

no w niej standardowi konstytucyjnemu dostępu do sądu (administracyjnego). Standard ten, wynikający z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji, uzupełnia art. 175 ust. 1 oraz art. 184 Konstytucji⁹. Przewidziana w Konstytucji, przede wszystkim w art. 175 ust. 1 oraz w art. 184 odrębna struktura sądownictwa administracyjnego i niezależna pozycja sądów administracyjnych w pionach sądownictwa Rzeczypospolitej Polskiej, pociąga za sobą wniosek, znajdujący potwierdzenie w orzecznictwie TK, że prawo do sądu administracyjnego jest autonomicznym prawem wyodrębnionym z ogólnej formuły prawa do sądu¹⁰, co sprawia, że samodzielny charakter zyskuje tym samym również element prawa do sądu administracyjnego, jakim jest dostęp do tego sądu.

Do podstawowego standardu konstytucyjnego dostępu do sądu administracyjnego należy włączyć również art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi o dopuszczalnych granicach ingerencji ustawodawcy w prawa i wolności człowieka oraz obywatela. Takim prawem jest bez wątpienia również prawo dostępu do sądu administracyjnego, które ma charakter powszechny, ale nie bezwzględny¹¹. W praktyce, odpowiednią harmonizację tych cech prawa dostępu do sądu (administracyjnego) umożliwia badanie kryteriów legitymacji skargowej z perspektywy art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mimo że Konstytucja nie wyklucza możliwości ustanawiania barier w dostępie do sądu, a podstawy legitymacji skargowej lokują się w obrębie przesłanek dopuszczalności zaskarżenia koniecznych do ustalenia w demokratycznym państwie prawnym ze względu na wymagania interesu publicznego, ich zbyt rygorystyczna konstrukcja (albo z drugiej strony nadto szeroka) może stanowić realne ograniczenie prawa do sądu administracyjnego niektórych podmiotów tego prawa. Takie potencjalne zagrożenie rodzi obowiązek oceny regulacji dotyczących podstaw legitymacji skargowej z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji. Prawo

Trybunału Konstytucyjnego, PS 2005/3, s. 13; A. Zieliński, *Prawo do sądu i organizacja władzy sądowniczej*, [w:] *Księga XX-lecia Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 491; H. Pietrkowski, *Prawo do sądu (wybrane zagadnienia)*, PS 1999/11–12, s. 7; L. Garlicki, K. Wojtyczek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. I, System Informacji Prawnej Lex.

- 9 W przypadku, gdy sprawa mająca być przedmiotem rozpoznania sądu dotyczy praw i obowiązków jednostki kształtowanych przez działania administracji publicznej, prawo do sądu realizowane jest przez dostęp do sądu administracyjnego. To bowiem sądy administracyjne, w świetle art. 45 ust. 1 w zw. z art. 184 Konstytucji, są sądami właściwymi do rozstrzygania tego typu spraw (por. F. Geburczyk, *Szczegółowe wymogi formalne skargi do sądu administracyjnego w ujęciu komparatystycznym – prawo do sądu, pomiędzy dowolnością a formalizmem*, PPP 2019/7–8, s. 182).
- 10 Np. w wyrokach z: 12 maja 2003 r., SK 38/02, OTK-A 2003/5, poz. 38; z 25 czerwca 2012 r., K 9/10, OTK-A 2012/6, poz. 66 Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 45 ust. 1 pozwala na wyodrębnienie prawa jednostki do sądowej kontroli aktów godzących w konstytucyjnie gwarantowane wolności i prawa jednostki, jako zabezpieczającego przed arbitralnością aktów władzy publicznej rozstrzygających sprawy jednostek.
- 11 Pogląd zakładający, że wymagania formalne i proceduralne określające dostęp do sądu należy oceniać z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest powszechnie akceptowany w doktrynie, ale znajduje potwierdzenie w orzeczeniach TK.

do sądu nie może być rozpatrywane jako prawo o charakterze absolutnym, istniejące w systemie prawnym w sposób samodzielny, a jego ograniczenia należy uznać za dopuszczalne o tyle, o ile spełniać będą kryteria określone granicami zasady proporcjonalności. W rezultacie nawet materia, która może być zakwalifikowana jako sprawa w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, podlega weryfikacji z punktu widzenia regulacji ustalonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji¹². Warunki proceduralne, w tym podstawy legitymacji skargowej, nie powinny być bowiem barierą uniemożliwiającą dochodzenie praw przed sądem. O ile prawo do sądu nie jest zasadniczo prawem nieograniczonym, o tyle ograniczenia dostępu do sądu powinny służyć realizacji legitymowanych celów, zgodnie z zasadą proporcjonalności i zasadą pewności prawa¹³.

Podstawy legitymacji skargowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, które powinny być oceniane z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji, oparte zostały o kategorie interesów¹⁴. Prawo do sądu ma wprawdzie wymiar indywidualistyczny, ale nie oznacza to, że legitymacja skargowa ma za zadanie zabezpieczać wyłącznie kategorię interesu indywidualnego. Dostęp do sądu z reguły przysługuje także innym podmiotom niż ten, którego dotyczy sprawa będąca przedmiotem postępowania. Legitymację skargową tych innych podmiotów wywodzi się z potrzeby zabezpieczenia interesu publicznego i społecznego przed sądem administracyjnym, w tym przez uprawnienie do wniesienia skargi w celu ochrony interesów prawnych innych osób. Współcześnie dla zapewnienia realizacji praw lub obowiązków jednostki wynikających ze skomplikowanych relacji kształtowanych przez administrację publiczną ugruntowane wąskie pojmowanie podstaw legitymacji skargowej wydaje się nieadekwatne. Rosnąca wraz z przemianami społeczno-gospodarczymi potrzeba „przemodelowania” z gruntu indywidualistycznej

12 E. Tkaczyk, *Konstytucyjne prawo do sądu jako jedna z najważniejszych gwarancji praw człowieka w państwie demokratycznym. Aspekt teoretyczny*, Studia Prawnicze i Administracyjne 2017/2, s. 39.

13 F. Geburczyk, *Szczegółowe wymogi...*, s. 182 i cytowana tam literatura. TK uważa, że naruszenie prawa do sądu może nastąpić przez nadmierny formalizm procesowy i może być wynikiem działania (kumulatywnie lub indywidualnie) ustawodawcy lub przedstawicieli praktyki, w tym przede wszystkim organów wymiaru sprawiedliwości (wyr. z 20 maja 2008 r., P 18/07, OTK-A 2008/4, poz. 61). W tej sprawie w pytaniu prawnym nie chodziło jednak o to, że stopień szczegółowości regulacji formy poszczególnych czynności postępowania cywilnego przekroczył konstytucyjnie dopuszczalne granice, ale o to, że wprowadzona została nadmiernie surowa sankcja procesowa stosowana wobec strony postępowania reprezentowanej przez zawodowego pełnomocnika w razie niespełnienia szczególnych wymagań prawnych stawianych apelacji. Podobny pogląd wyznaje NSA, wyrażając następujące stanowisko: „Celem działania sądów administracyjnych jest sądowa kontrola administracji publicznej, a nie pozbawianie strony prawa do sądu przez nadmierny i niczemu nie służący formalizm” (post. NSA z 22 marca 2012 r., II OSK 373/12, CBOSA; por. też B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 286–287).

14 B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2015, s. 155.

formuły uprawnienia do wniesienia skargi o zabezpieczenie interesów trudnych do jednoznacznego zakwalifikowania z punktu widzenia interesu indywidualnego, publicznego czy społecznego, takich jak rozmaite formy interesów grupowych, rozproszonych powoduje, że standard konstytucyjny w zakresie dostępu do sądu administracyjnego powinien uwzględniać nie tylko wymiar podstawowy, tj. art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 175 ust. 1 oraz art. 184 Konstytucji, lecz również rozszerzony. Składają się na niego wartości interesu społecznego, publicznego, a także usytuowane nieco poza nawiasem sztywnej kategoryzacji grup interesów wartości interesów grupowych, wynikające z zasad konstytucyjnych dobra wspólnego, zrównoważonego rozwoju, ochrony dziedzictwa kulturowego i partycypacji społecznej w tym dziedzictwie, wolności tworzenia organizacji społecznych i fundacji oraz konstytucyjnego obowiązku każdego obywatela dbałości o stan środowiska. Podstawowy standard dostępu do sądu administracyjnego uzupełniony został zatem o te wartości konstytucyjne, które współtworzą analizowane w ramach wątków prawnoporównawczych alternatywne do polskiej konstrukcji indywidualnego dostępu do sądu administracyjnego modele legitymacji skargowej oparte o ochronę rozmaitych form interesów grupowych.

Określając standard konstytucyjny na potrzeby pracy, której przedmiotem jest legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym, nie można poprzestać na wymienieniu zasady prawa do sądu (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji). Z prawa do sądu jako prawa podmiotowego nie korzystają organy władzy publicznej oraz osoby prawne prawa publicznego. Ich zdolność sądowa i legitymacja do wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego w pewnych kategoriach spraw może jednak wynikać z przepisów ustawy. Prawo do sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 165 ust. 2 Konstytucji¹⁵, w celu zrealizowania którego przyznane zostało tym jednostkom uprawnienie do wszczęcia niektórych postępowań przed sądami, należy odróżnić od prawa do sądu¹⁶. Podmiotom tym odmawia się wprawdzie zdolności posiadania statusu podmiotów praw i wolności, o których mowa w rozdziale II Konstytucji, jednak ich samodzielność chroniona jest innymi mechanizmami konstytucyjnymi¹⁷. Mimo że sama zasada dostępu osób prawnych prawa publicznego do sądu administracyjnego wynika wprost z Konstytucji, zakres (podmiotowy i przedmiotowy) tej ochrony budzi wątpliwości tak w orzecnictwie, jak i w doktrynie, o czym będzie mowa w dalszych rozdziałach pracy.

15 P. Czarny, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, System Informacji Prawnej Lex.

16 Powołany przepis powinien zostać zaliczony do standardu konstytucyjnego dostępu do sądu w wymiarze podstawowym. Wyprowadzenie prawa dostępu do sądu administracyjnego osób prawnych prawa publicznego (zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego) nie wymagało bowiem od ustawodawcy żadnych zabiegów interpretacyjnych, ponieważ art. 165 ust. 2 Konstytucji nie pozostawia wątpliwości, że jednostki samorządu terytorialnego mogą ubiegać się o sądową ochronę ich samodzielności.

17 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 119.

2. Standard unijny i międzynarodowy

2.1. Wstęp

Prawo do sądu jest gwarantowane przez konwencje międzynarodowe o prawach człowieka oraz prawo Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 14 ust. 1 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, każdy człowiek ma prawo do rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciwko niemu w sprawach karnych oraz co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych. Podobnie ujmuje prawo do sądu Deklaracja Praw Człowieka, w art. 8 której postanowiono, że każdy człowiek ma prawo do skutecznego odwoływania się do kompetentnych sądów krajowych przeciw czynom stanowiącym pogwałcenie podstawowych praw przyznanych mu przez konstytucję lub przez prawo. Z kolei art. 10 Deklaracji Praw Człowieka wskazuje, że każdy człowiek ma na warunkach całkowitej równości prawo, aby przy rozstrzyganiu o jego prawach i zobowiązaniach lub o zasadności wysuwanego przeciw niemu oskarżenia o popełnienie przestępstwa być słuchanym sprawiedliwie i publicznie przez niezależny i bezstronny sąd, a art. 6 Konwencji Europejskiej stanowi o prawie każdego do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej.

Prawa do sądu dotyczą także art. 13 Konwencji Europejskiej, zgodnie z którym każda osoba, której prawa i wolności uznane w Konwencji Europejskiej zostały pogwałcone, ma prawo do skutecznego odwołania się do krajowej instancji, nawet jeśli pogwałcenie to popełniła osoba wykonująca swą funkcję urzędową. Mimo że w pierwotnym tekście Konwencji Europejskiej nie wspomniano o prawie do sądu w sprawie administracyjnej, to orzecznictwo zakresem art. 6 Konwencji Europejskiej objęło także sprawy administracyjne i dyscyplinarne, w których podejmowane są rozstrzygnięcia wpływające istotnie na prawa i obowiązki o charakterze cywilnoprawnym. Doprowadziła do tego autonomiczna wykładnia pojęć prawo i obowiązki o charakterze cywilnoprawnym oraz sprawa karna. Obecnie, prawo do sądu w ujęciu konwencyjnym, w coraz większym stopniu odnosi się do spraw administracyjnych rozpoznawanych w postępowaniach sądownoadministracyjnych¹⁸.

Prawo dostępu do sądu (w tym administracyjnego) nie wynika w sposób oczywisty z Konwencji Europejskiej. Niemniej jednak Europejski Trybunał Praw Człowieka przyjął, stosując *argumentum a maiori ad minus*, że skoro art. 6 Konwencji

18 P. Przybyś, *Prawo do sądu w sprawach administracyjnych*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca, Kraków 1999, s. 350; A. Wróbel, *Prawo do sądu*, [w:] *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999, s. 209; B. Chłudziński, *Prawo do sądu a reforma postępowania sądownoadministracyjnego*, *Studia Iuridica Torunienisa* 2016, t. XVII, s. 56.

Europejskiej gwarantuje prawo do słuszných warunków rozpatrzenia sprawy przez niezawisły sąd, to tym bardziej chroni prawo swobodnego dostępu do samego sądu, jakkolwiek nie w sposób absolutny¹⁹. Współcześnie stwierdza się nawet, że prawo do sądu w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji Europejskiej obejmuje w pierwszej kolejności prawo dostępu do sądu²⁰.

Z kolei zgodnie z art. 47 zdanie pierwsze i drugie Karty Praw Podstawowych, każdy kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Wśród zasad ogólnych prawa unijnego znajduje się prawo do skutecznej ochrony sądowej, zgodnie z którym kształtuje się dostęp do sądu, obejmujący nie tylko wszczęcie postępowania sądowego, lecz także prowadzenie tego postępowania przez właściwy sąd²¹.

Na poziomie międzynarodowym, prawo do sądu wzbogacają rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy, które stanowią „prawo miękkie” i istotny wyznacznik dla kierunków wykładni regulacji pod kątem prawa do sądu²².

2.2. Modele dostępu do sądu administracyjnego na przykładzie Niemiec, Austrii, Francji, Portugalii i Włoch

2.2.1. Uwagi wstępne

Konstytucyjny standard dostępu do sądu administracyjnego determinuje model legitymacji skargowej. Od tego, jak precyzyjne są postanowienia Konstytucji dotyczące dostępu do sądu administracyjnego zależy zakres swobody ustawodawcy w konstruowaniu kryteriów legitymacji skargowej²³. Warto przeanalizować, jaki wpływ ma konstytucyjny standard dostępu do sądu administracyjnego w tych państwach Unii Europejskiej, w których obowiązują reprezentatywne modele legitymacji skargowej, na kształt legitymacji skargowej i w jakim stopniu ustawodawca wywiązał się w tych państwach z obowiązku realizacji postanowień Konstytucji co do dostępu do sądu administracyjnego.

19 A. Jakubowski, *Właściwość sądów administracyjnych w świetle standardu konstytucyjnego*, Warszawa 2017, s. 143.

20 A. Wróbel, *Prawo do sądu...*, s. 542 i cytowane tam orzecznictwo.

21 Tamże.

22 W. Piątek, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2011, s. 96.

23 Regulacje konstytucyjne odnoszące się do dostępu do sądu administracyjnego mogą mieć bardzo zróżnicowany charakter: od postanowień bardzo ogólnych, pozostawiających ustawodawcy większą swobodę w konstruowaniu kryteriów legitymacji skargowej do postanowień na tyle precyzyjnych, że swoboda ta będzie w praktyce bardzo ograniczona.

2.2.2. Niemcy i Austria

Art. 19 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) z 23 maja 1949 r. w ust. 4 stanowi, że jeżeli władza publiczna naruszy czyjeś prawa, osobie tej przysługuje droga prawna²⁴. Zgodnie z Konstytucją niemiecką, każda osoba, której prawa zostaną naruszone działaniem lub zaniechaniem władzy publicznej, może wystąpić na drogę sądową. Art. 19 ust. 4 Konstytucji niemieckiej wymaga, aby ochrona sądowa była tak wszechstronna jak to tylko możliwe. Wyrażona w tym przepisie zasada skutecznej ochrony sądowej jest fundamentem praworządności w Niemczech (tzw. teoria normy ochronnej, *Schutznormtheorie*)²⁵. W orzecznictwie niemieckich sądów administracyjnych wskazuje się, że art. 19 ust. 4 Konstytucji niemieckiej gwarantuje ochronę jednostki przed niezgodnym z prawem działaniem administracji publicznej²⁶. Niemiecką formułę prawa dostępu do sądu wyprowadza się również z art. 2 ust. 2 Konstytucji. Adresatom aktów naruszających ich prawa przypisuje się interes prawny w zaskarżeniu, ponieważ takie akty co najmniej ograniczają wolność jednostki (art. 2 ust. 2 Konstytucji)²⁷. Niemiecki system kontroli sądowoadministracyjnej koncentruje się zatem na ochronie praw jednostki. Dopuszczalność skargi zawsze wymaga zarzucenia naruszenia podmiotowego prawa publicznego. Takie ukształtowanie głównej funkcji sądownictwa administracyjnego ma wpływ na kształt całego postępowania sądowoadministracyjnego.

Kwestie szczegółowe dotyczące organizacji i postępowania przed sądami administracyjnymi uregulowano w ustawie z 21 stycznia 1960 r. Prawo o sądach administracyjnych (*Verwaltungsgerichtsordnung*, VwGO). Ustawodawca niemiecki zdecydował się na ukształtowanie zakresu kognicji sądów na podstawie klauzuli generalnej sporu publicznoprawnego o niekonstytucyjnym charakterze. Zgodnie z § 40 VwGO droga sądowoadministracyjna jest właściwa we wszystkich sporach publicznoprawnych o charakterze niekonstytucyjnym, o ile spory te nie zostały przez ustawę federalną przekazane innemu sądowi²⁸. Podstawą takiego uregulowania jest wspomniany już art. 19 ust. 4 Konstytucji, w którym ustawodawcę

24 *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011, s. 526. Zwraca uwagę duży stopień precyzyjności omawianego przepisu w opisie kryterium dostępu do sądu (kryterium naruszenia prawa jednostki przez władzę publiczną) w porównaniu do rozwiązań konstytucyjnych funkcjonujących w innych porządkach prawnych.

25 P. Ostojki, *Wykonanie wyroków sądowoadministracyjnych w Niemczech*, [w:] *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, red. W. Piątek, Warszawa 2017, s. 95.

26 T. Perroud, [w:] *Cases, Materials and Text on Judicial Review of Administrative Action*, red. C. Backes, M. Eliantonio, Oxford 2019, s. 28. W orzecznictwie tym podkreśla się, że jakkolwiek przepis ten wiąże dostęp do sądu administracyjnego z naruszeniem prawa jednostki, kryterium to nie może być interpretowane nadmiernie rygorystycznie, bezzasadnie zamykając drogę sądową w celu uzyskania ochrony naruszonych praw.

27 Tamże.

28 M. Wyrzykowski, *Republika Federalna Niemiec*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990, s. 129.

zwykłego zobowiązano do stworzenia mechanizmu efektywnej ochrony prawnej przysługującej każdemu, czyje prawa naruszy władza publiczna²⁹.

Skoro kryterium dostępu do sądu jest tak precyzyjnie określone na poziomie konstytucyjnym, to ustawodawcy niemieckiemu nie pozostawało w praktyce duże pole manewru w zakresie konstruowania modelu legitymacji skargowej. Z dochodzeniem sądowej ochrony podmiotowego prawa publicznego w Niemczech związany jest funkcjonalny odpowiednik polskiej legitymacji procesowej – uprawnienie do złożenia skargi (*Klagebefugnis*). Legitymacja do złożenia skargi do sądu administracyjnego została oparta na kryterium naruszenia konkretnego prawa skarżącego³⁰. Stąd też skarżący musi oprzeć swoją legitymację do złożenia skargi na naruszeniu jego konkretnego publicznego prawa podmiotowego, które wynika z określonego przepisu. Naruszone prawo musi być prawem lub interesem prawnie chronionym. Strona skarżąca wtedy posiada legitymację procesową, gdy w sposób uzasadniony podniesie naruszenie swoich praw. Fragment § 42 ust. 2 VwGo („naruszenie swoich praw”) odwołuje się do naruszenia każdego chronionego przez porządek prawny indywidualnego interesu³¹. Choć sąd bada zaskarżone działanie czy zaniechanie administracji pod kątem zgodności z prawem, skarżący w toku procesu (lub już w samej skardze) musi jednocześnie wykazać, że zaskarżony akt, czynność czy zaniechanie administracyjne naruszyły jego prawa podmiotowe. Jednocześnie jednak sąd ten jest władny, żeby decydować o kształcie stosunku administracyjnoprawnego między organem a jednostką, choć same wyroki, tak jak w prawie polskim, co do zasady aktów administracji nie zastępują³².

W sytuacji, w której nie istnieje publiczne prawo podmiotowe, o ochronę którego zabiega skarżący legitymacja skargowa może niekiedy wynikać również z praw podstawowych (prawo do własności, nietykalności, prawo do równego traktowania), co w istoty sposób różni niemiecki model legitymacji skargowej od modelu polskiego. Polskie sądy administracyjne wymagają każdorazowo powiązania praw podstawowych z konkretnymi przepisami prawa materialnego, z których skarżący

29 Tamże.

30 Paragraf 42 ust. 2 VwGo stanowi że: „O ile w ustawie nie postanowiono inaczej, skarga jest dopuszczalna wyłącznie wtedy, kiedy skarżący podnosi naruszenie swoich praw przez wydanie aktu administracyjnego lub odmowę bądź zaniechanie jego wydania”.

31 F. Geburczyk, *Legitymacja skargowa w polskim, niemieckim i francuskim postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka 2013/2, s. 41 i cytowana tam literatura. Zgodnie z § 113 ust. 1 VwGO, sąd administracyjny może uchylić akt administracyjny pod warunkiem, że jest on niezgodny z prawem, przez co narusza prawa skarżącego.

32 Mimo to, sądy niemieckie, w związku z przyjętym przez ustrojodawcę celem sądownictwa oraz wprowadzeniem rodzajów skarg na kształt postępowania cywilnego, zyskały o wiele szersze spektrum oddziaływania na działalność administracji aniżeli sądy polskie (por. W. Szafrąńska, *Zasady wyrokowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Studium porównawcze prawa polskiego i niemieckiego*, Warszawa 2018, s. 11; zob. też A. Janesse Bok, [w:] *Judicial Lawmaking and Administrative Law*, eds. E. Stroink, E. van der Linden, Oxford 2005.

wywodzi legitymację skargową. W sytuacji, w której skarżący wywodzi swoją legitymację skargową z naruszenia praw podstawowych, sądy niemieckie badają charakter normy konstytucyjnej, z której skarżący wywodzi swoje prawa, jak również to, czy skarżący jest adresatem prawa podstawowego i czy istnieje ryzyko jego naruszenia przez organ administracji publicznej³³.

Adresatom aktu naruszającego prawa jednostki przysługuje droga sądowa, akt taki bowiem co najmniej ogranicza wolność jednostki (art. 2 ust. 2 Konstytucji niemieckiej). Również osoby niebędące adresatami aktu administracyjnego mogą wnieść skargę do sądu, jeżeli wykażą, że akt ten narusza ich publiczne prawa podmiotowe. Skarżący musi jednakże powołać się na swoje osobiste prawo, a nie na prawa przysługujące ogółowi społeczeństwa lub innym osobom³⁴. Jeżeli natomiast prawo służy wyłącznie interesom publicznym, nie przyznaje się osobie powołującej się na takie prawo legitymacji skargowej. Przepis prawa statuuje prawo podmiotowe, o ochronę którego można wystąpić do sądu administracyjnego, jeżeli zabezpiecza ono nie tylko interes publiczny, ale przynajmniej w pewnym zakresie interes jednostki. Ustawa kreuje publiczne prawo podmiotowe, którego naruszenie może być podstawą legitymacji skargowej, jeżeli przepis ustawy ma charakter powszechnie obowiązujący, nie jest oparty na uznaniu administracyjnym, ma na celu ochronę interesów jakiejś osoby lub grupy osób, opiera się na ochronie interesu osobistego, a nie wyłącznie interesu publicznego, wynika z niego uprawnienie jednostki oparte na prawie żądania od organu administracji konkretnego zachowania³⁵.

Przyjęcie modelu ochrony publicznych praw podmiotowych w prawie niemieckim oznacza, że to skarżący pozostaje właściwym „gospodarzem” procesu przez wybór odpowiedniego rodzaju skargi, związanie sądu wyrażonym w niej żądaniem, czy możliwość cofnięcia skargi bez zgody sądu, aż do uprawomocnienia się wyroku. Celem wyrokowania w niemieckim sądzie administracyjnym jest wykazanie w pierwszej kolejności, w jaki sposób działanie lub bezczynność administracji wpłynęły na sytuację prawną skarżącego, naruszając przy tym jego publiczne prawa podmiotowe. Niemiecki sąd administracyjny może jednak następnie sam ukształtować stosunek administracyjnoprawny lub wskazać organowi wiążący go sposób załatwienia sprawy³⁶. Działanie sądu może zatem wpływać bezpośrednio na kształtowanie stosunków prawnych pomiędzy podmiotami. Ze względu na przyjęcie przez niemieckiego legislatora modelu ochrony praw podmiotowych, przedmiotem sporu nie można w prosty sposób określić badania prawidłowości

33 Tamże.

34 Przyjęto, że publiczne prawa podmiotowe, na które może się powołać skarżący przed sądem administracyjnym, mogą być ustanawiane przez normy, które nie służą jedynie ochronie ogółu społeczeństwa, ale przynajmniej w jakimś stopniu mają za zadanie ochronę jednostki. *Actio popularis* jest wykluczona.

35 M. Eliantonio, F. Grashof, [w:] *Cases, Materials...*, s. 209.

36 Zob. też rozdział II ppkt 2.1.

procesu konkretyzowania uprawnień bądź obowiązków jednostki (co stanowi jedną z prób zdefiniowania pojęcia sprawy sądowoadministracyjnej w Polsce)³⁷.

Z klauzuli generalnej § 40 ust. 1 VwGO wynika, że skarga przysługuje od władczego działania lub zaniechania administracji w każdej postaci, bez względu na jego formę prawną. W świetle niemieckiej ustawy o sądach administracyjnych można wyróżnić trzy główne kategorie skarg: o ukształtowanie, o świadczenie, a także o ustalenie, które dzielą się na wiele różnych podkategorii. Skargi o ukształtowanie mają na celu uregulowanie sytuacji prawnej jednostki przez sąd administracyjny. Gdy dotyczy to stosunków materialnoprawnych, właściwa jest skarga z § 42 ust. 1 VwGO, i to ona w praktyce występuje najczęściej. Jej zasadniczym celem jest uchylenie zaskarżonego aktu administracyjnego, a także – w przypadku wniesienia sprzeciwu – aktu wydanego na jego podstawie. Przedmiot sporu w przypadku skargi o uchylenie aktu administracyjnego stanowi twierdzenie skarżącego, że akt ten jest sprzeczny z prawem, tzn. narusza jego prawa podmiotowe. Samo bowiem istnienie danego prawa oraz przyporządkowanie go osobie skarżącego nie wystarcza do uznania skargi za dopuszczalną. Konieczne jest także naruszenie tego prawa przez akt w stosunku do skarżącego. Natomiast ukształtowanie dotyczy procesowych stosunków prawnych, właściwa jest skarga o wznowienie postępowania oraz wiele typów skarg przewidzianych w procedurze cywilnej³⁸. Sąd, badając skargę i zauważając naruszenie praw podmiotowych, uchyla akt, co nie musi pociągać za sobą działania administracji w obrębie tej samej sprawy administracyjnej i co dowodzi, że to sąd kształtuje tym samym stosunek administracyjnoprawny pomiędzy jednostką a organem³⁹. Jeśli organ wydał decyzję, w której odmówił wydania aktu, skarżący musi wnieść tzw. skargę zobowiązującą, po rozpatrzeniu której organ może zostać zobowiązany do wydania danego aktu, chyba że administracja dysponuje w tej kwestii uznaniem administracyjnym bądź sprawa nie dojrzała jeszcze do rozstrzygnięcia przez sąd. To sąd, dzięki możliwości przeprowadzenia pełnego postępowania dowodowego, ustala zatem stan sprawy, nakazując administracji wydanie aktu o określonej treści. Nie wszystkie rodzaje skarg zostały jednak oparte na ochronie praw subiektywnych. Do złożenia przez osobę fizyczną i prawną skargi z § 47 VwGO (kontrola przepisów rangi podstawowej) jest wymagane wykazanie

37 W. Szafrąńska, *Zasady wyrokowania...*, s. 29. Autorka zauważa, że część doktryny niemieckiej jest zgodna, iż na pojęcie przedmiotu sporu należy patrzeć w aspekcie roszczenia procesowego wskazanego przez żądania skarżącego (stąd takie próby definiowania sprawy sądowoadministracyjnej w naszej literaturze). W związku z powyższym można stwierdzić, że obecnie akceptowalna przez większość przedstawicieli nauki definicja przedmiotu sporu stanowi odpowiednik pojęcia sprawy sądowoadministracyjnej opartej na koncepcji formalnoprocesowej. Niewątpliwie więc określenie granic postępowania wiąże się ściśle z odpowiednią wykładnią żądań skarżącego, dokonywaną przez sąd aż do zamknięcia rozprawy.

38 D. Gut, *Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych – tendencje rozwojowe*, Lublin 2018, s. 36; por. też P. Ostojki, *Wykonywanie wyroków sądowoadministracyjnych w Niemczech...*, s. 97.

39 W konkluzji uchyleniu nie podlega jedynie sam akt administracyjny, a cały ukształtowany nim stosunek administracyjnoprawny.

naruszenia praw jednostki (lub przewidywalnego naruszenia ich w przyszłości), jednak sąd może wyrokiem uchylić dany akt normatywny, gdy stwierdzi jedynie naruszenie obiektywnego porządku prawnego. Już samo umożliwienie sądom administracyjnym badania przepisów rangi podustawowej jest elementem obiektywnej kontroli prawnej⁴⁰.

Kontrola sprawowana przez niemiecki sąd administracyjny jest na tle innych krajów europejskich kontrolą głęboką, czego dowodami są m.in. rozbudowany system badania decyzji uznaniowych administracji, a także zobowiązanie do ustalania we własnym zakresie pełnego stanu faktycznego sprawy, a więc przeprowadzenia pełnego postępowania dowodowego. Inaczej zatem niż w Polsce – związanie sądu ustaleniami administracji jest nie do pogodzenia z dyspozycją art. 19 ust. 4 Konstytucji, co nie znaczy, że sąd jest zmuszony do dokonywania ponownych ustaleń w przypadku braku wątpliwości co do stanu faktycznego zrekonstruowanego przez organ⁴¹. Niemiecki sąd administracyjny weryfikuje działalność administracji w szerokim zakresie i choć, co do zasady, wyroki sądu administracyjnego nie zastępują działań administracji – przez wytyczenie celu, jakim jest bezpośrednia ochrona publicznych praw podmiotowych, postępowanie sądowoadministracyjne, a zatem i wieńcząca je faza wyrokowania, zostały ukierunkowane na ostateczne rozwiązanie zaistniałego przed sądem sporu publicznoprawnego, a więc – używając polskiej nomenklatury – załatwienie sprawy administracyjnej⁴².

Jeżeli chodzi o legitymację skargową organizacji społecznych w prawie niemieckim to ta jest określona wyjątkowo wąsko. W gruncie rzeczy ochronie sądowej nie podlega interes publiczny reprezentowany przez organizację społeczną. Organizacja ta, aby poszukiwać ochrony przed sądem administracyjnym, musi wykazać, że jej własne prawa bądź obowiązki zostały naruszone skarżonym aktem⁴³.

Z kolei w Austrii tradycyjny system orzekania, co do zasady kasacyjnego, funkcjonował do końca 2013 r. Dyskusja nad reformą sądownictwa administracyjnego w Austrii toczyła się od lat. Projekt ustawy reformującej sądownictwo administracyjne opracowano w ramach programu rządowego „Sprawne Państwo”. Po zaaprobowaniu przez Komisję Konstytucyjną projekt został uchwalony w 2012 r. jako *Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*. Ustawę opublikowano w BGBl. Nr 51/2012 z 5 czerwca 2012 r. (VwGVG)⁴⁴.

40 W. Szafrńska, *Zasady wyrokowania...*, s. 19.

41 Tamże, s. 167.

42 Tamże.

43 Odnosnie do legitymacji skargowej organizacji społecznej w sprawach z zakresu ochrony środowiska zob. też rozdział VI punkt 1.6.

44 D. Gut, *Merytoryczne...*, s. 47. Autorka wskazuje, że jedną z najważniejszych zmian było utworzenie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Na mocy art. 129 B-BV w każdym kraju związkowym powołano jeden krajowy sąd administracyjny, natomiast na poziomie federacji – Federalny Sąd Administracyjny, utworzony zamiast Trybunału Azylowego oraz jeden sąd administracyjny federacji w sprawach finansowych pod nazwą Federalny

Skargę na decyzję organu administracyjnego z powodu sprzeczności z prawem może wnieść każdy, kto twierdzi, że przez wydanie decyzji naruszono jego prawa. W zakresie kognicji sądy administracyjne pierwszej instancji są związane treścią skargi. W myśl § 27 VwGVG, sąd jeżeli nie stwierdzi niezgodności z prawem z powodu braku właściwości organu, poddaje badaniu zaskarżoną decyzję, zaskarżony nakaz, środek władzy lub polecenie w zakresie wyznaczonym skargą, czyli przytoczonymi podstawami skargi, zakresem żądania oraz zakresem zaskarżenia. Oznacza to, że skarżący po wniesieniu skargi nie może już rozszerzyć, ani zmienić jej treści, a sąd administracyjny nie może z urzędu stwierdzić naruszeń prawa niepowołanych w skardze. Nie dotyczy to sytuacji, w której zachodzi niewłaściwość organu – wówczas sąd zobowiązany jest uwzględnić skargę.

Dodatkowo wskazać można, że w art. 130 ust. 4 B-VG rozwiązano kwestię zakresu orzekania merytorycznego przez sądy administracyjne pierwszej instancji przy uwzględnieniu dualnego charakteru ich jurysdykcji. Dagmara Gut uważa, że reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii jest współcześnie najlepszym europejskim przykładem przemyślnego i systemowego odejścia od orzekania kasacyjnego sądów administracyjnych. Wyrosła z formuły czysto kasacyjnej kontrola administracji publicznej uzyskała obecnie na wskroś odmienny kształt, co w literaturze postrzega się jako „kierunek naturalnej drogi rozwoju sądownictwa administracyjnego w Europie”⁴⁵. Przewidziano mianowicie, że w sprawach karno-administracyjnych wydanie rozstrzygnięcia merytorycznego jest obligatoryjne, natomiast w pozostałych sprawach obowiązek wydania takiego rozstrzygnięcia obwarowano dwiema mającymi charakter rozłączny przesłankami: a) gdy stan faktyczny jest pewny, b) gdy samodzielne ustalenie stanu faktycznego przez sąd administracyjny jest uzasadnione względami szybkości albo jest związane ze znaczną oszczędnością kosztów. Przepis ten reguluje wyłącznie orzekanie w sprawach ze skarg na decyzje i określa przypadki, w których sąd jest obowiązany do wydania orzeczenia merytorycznego. Tam gdzie przewidziano obligatoryjne orzekanie merytoryczne, sędziowie nie wolno orzekać kasacyjnie. Dopuszczono ponadto możliwość, by w przypadkach przewidzianych w przepisach szczególnych sąd mógł albo musiał orzekać merytorycznie również w innych sprawach, co powinno służyć uniknięciu zjawiska „kaskady kasacji”⁴⁶. Co więcej, z orzecznictwa Trybunału Administracyjnego wynika, że kasacyjne rozstrzygnięcie powinno stanowić wyjątek. Może ono nastąpić „w razie jaskrawych i znaczących luk” w materiale dowodowym sprawy, kiedy organ administracji publicznej zaniechał przeprowadzenia postępowania dowodowego bądź gdy podjął czynności, które tylko w niewielkim

Sąd Finansowy. Dotychczasowy Trybunał Administracyjny stał się sądem drugiej instancji, rozpatrującym kasacje od wyroków sądów administracyjnych.

45 D. Gut, *Merytoryczne...*, s. 55.

46 A. Krawczyk, *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w Austrii w świetle założeń reformy sądownictwa administracyjnego* (*Verwaltungsgerichtsbarkeits Nowelle*, 2012), [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji rozwojowych*, red. I. Lipowicz, Z. Kmiecik, Warszawa 2012, s. 138.

stopniu przyczyniły się do ustalenia stanu faktycznego⁴⁷. Można w związku z tym przyjąć, że w odniesieniu do skarg na decyzje ustrojodawca austriacki jako regułę przyjął obowiązek ich rozstrzygnięcia przez sądy co do istoty sprawy⁴⁸.

Oparcie dostępu do sądu administracyjnego na formule naruszenia prawa wskazuje, że funkcją legitymacji skargowej w Niemczech i w Austrii jest w pierwszej kolejności zabezpieczenie praw podmiotowych jednostki. Za punkt wyjścia w tych państwach do określenia zakresu sądowej kontroli administracji może posłużyć stwierdzenie, że jej celem jest ochrona prawnie chronionego interesu skarżącego przed niezgodnym z prawem działaniem administracji publicznej. Warunkiem uruchomienia tej kontroli jest naruszenie interesu jednostki podjętym w określonej formie działaniem organu administracji publicznej, względnie zaniechaniem. Podstawą uwzględnienia skargi jest naruszenie prawa, które miało lub mogło mieć wpływ na wynik sprawy⁴⁹. Mówiąc precyzyjnie, w Niemczech oraz w Austrii podstawową rolę sądownictwa administracyjnego jest ochrona podmiotowych praw publicznych⁵⁰.

2.2.3. Francja

Zgodnie z art. 66 Konstytucji Republiki Francuskiej (*Constitution de la République Française*) z 4 października 1958 r., nikt nie może zostać arbitralnie pozbawiony wolności. Władza sądownicza jako strażnik nietykalności osobistej, zapewnia poszanowanie tej zasady w sposób przewidziany w ustawie⁵¹. Francuskie orzecznictwo konstytucyjne nie pozostawia wątpliwości, że sądy administracyjne są niezależnym pionem sądownictwa, wyłącznie kompetentnym do unieważnienia w całości lub w części działań administracji publicznej⁵². W praktyce, podstawową funkcją francuskiego sądownictwa administracyjnego jest zarówno obiektywna kontrola legalności aktów administracyjnych, jak i ochrona praw jednostki. Od początku XIX wieku francuski wymiar sprawiedliwości miał zarówno obiektywny, jak i subiektywny charakter. Kompetencje francuskich sądów administracyjnych nie są jasno określone. Regulacji takiej brakuje zarówno w Kodeksie sądownictwa administracyjnego (*Code de justice administrative*),

47 D. Gut, *Merytoryczne...*, s. 51 i cytowana tam literatura.

48 P. Ostojski, *Wykonywanie wyroków sądowoadministracyjnych w Austrii*, [w:] *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego...*, s. 84. Jeżeli chodzi o pozostałe typy skarg, to decyzję o sposobie uregulowania rozstrzygnięcia o nich pozostawiono ustawodawcy zwyktemu.

49 J.P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuć, M. Szewczyk, J. Wyporska, *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006, s. 24.

50 Istnienie podmiotowego prawa publicznego zakłada równoczesne występowanie normy prawnej, która zobowiązuje organ administracji publicznej do określonego zachowania.

51 Oparcie dostępu do sądu na formule poszanowania zakazu arbitralnego pozbawiania wolności pozostawia ustawodawcy ogromny luz decyzyjny w zakresie wypracowania modelu legitymacji procesowej z uwagi na abstrakcyjność pojęcia, na którym oparty dostęp do sądu, tj. arbitralnego pozbawienia wolności.

52 W. Szafrąńska, *Zasady wyrokowania...*, s. 29.

obowiązującym od 1 stycznia 2001 r., jak i w innych aktach prawnych. Tradycyjnie wskazuje się na dwa rodzaje sporów: spory w zakresie pełnego orzekania (*contentieux de pleine jurisdiction*) oraz spory w zakresie naruszenia prawa (*contentieux d'excès de pouvoir*), zwane sporami o uchylenie aktu administracyjnego. Na podstawie tego podziału wyróżnia się dwie kategorie sporów: 1) spory o legalność, w tym spory o ustalenie, spory pełnego orzekania oraz spory represyjne; 2) spory o prawa, na którą to kategorię składają się spory z kontraktów i spory odszkodowawcze⁵³. Również kryteria orzekania w powyższych sporach nie zostały w ustawodawstwie francuskim jasno skodyfikowane. W prawie francuskim skargę do sądu administracyjnego można złożyć nawet, jeśli nie istnieje dla niej podstawa w akcie normatywnym (*recours ouvert*)⁵⁴.

Jeżeli patrzeć na skargę, której celem jest uchylenie aktu z powodu jego sprzeczności z prawem (*recours pour excès de pouvoir*), to francuski model ochrony jest wysoce obiektywny. Akt administracyjny, który może być zaskarżony do sądu, to – oprócz aktów indywidualnych – każdy inny akt normatywny rangi niższej niż ustawa, wydany przez głowę państwa lub organy administracji (z wyłączeniem tzw. aktów rządowych, czyli wydawanych przez władzę wykonawczą w relacjach z parlamentem i z władzami obcego państwa w ramach stosunków dyplomatycznych i wojennych)⁵⁵. W ramach oceny dopuszczalności tej skargi sądy nie wypowiadają się o naruszeniu indywidualnych praw skarżącego. Żadne kwestie dotyczące praw podmiotowych nie są rozpatrywane przed francuskim sądem w ramach skargi o stwierdzenie nieważności. Jednostka musi mieć jedynie zdolność do zakwestionowania zaskarżonego aktu, tj. wykazać, że akt jej dotyczy, ale nie jest konieczne naruszenie jej praw podmiotowych przez ten akt⁵⁶. Podstawy uchylenia aktu administracyjnego wykształcone w orzecznictwie Rady Stanu, współcześnie dzieli się na naruszenie: legalności zewnętrznej – brak właściwości, naruszenie wymogów formalnych oraz naruszenie procedury, jak również legalności wewnętrznej – naruszenie zasady praworządności, błąd co do prawa, błąd co do ustalenia stanu faktycznego oraz nadużycie władzy⁵⁷. Subiektywny wymiar ochrony prawnej udzielanej przez francuskie sądownictwo administracyjne odzwierciedla z kolei *recours de pleine jurisdiction*, której celem nie jest ochrona praworządności, lecz interesów jednostki. Współczesną tendencją obserwowaną we Francji jest coraz

53 H. Izdebski, *Francja*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990, s. 56.

54 Szerzej: M. Eliantonio, F. Grashof, [w:] *Cases, Materials...*, s. 109 i n.

55 D. Gut, *Merytoryczne...*, s. 27 i powołana tam literatura; F. Geburczyk, *Legitymacja skargowa...*, s. 44.

56 Skargę tę opisuje się jako „roszczenie interesu publicznego”, jest to instrument dostępny dla „wszystkich” celem zwalczania nielegalnych działań administracji publicznej.

57 D. Gut, *Merytoryczne...*, s. 28; por. też W. Jakimowicz, *Prawo administracyjne*, [w:] *Prawo francuskie*, red. A. Machowska, Kraków 2004, s. 112; F. Geburczyk, *Wykonanie wyroków sądowniczych we Francji*, [w:] *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego...*, s. 116; J. Borkowski, *Nowy francuski model sądownictwa administracyjnego*, PIP 2001/10, s. 39.

częstsze włączanie aspektów subiektywnej *recours de pleine jurisdiction* do obiektywnego modelu *recours pour excès de pouvoir*⁵⁸.

Francuska doktryna opiera możliwość złożenia skargi w postępowaniu sądowoadministracyjnym na tzw. interesie w działaniu (*intérêt pour agir*). Nie istnieje definicja tego zwrotu, a orzecznictwo także nie pozwala na ostateczne sprecyzowanie jego treści. Jednak w literaturze, bazując na orzecznictwie Rady Stanu, wskazuje się na generalne założenia, które pozwalają na ustalenie zarysów omawianego pojęcia. Wyodrębnia się dwa dające się uogólnić kryteria. Pierwsze ma charakter przedmiotowy: skarżony akt musi kształtować sytuację prawną skarżącego; drugie z kolei ma charakter podmiotowy: pomiędzy skarżącym a skarżonym aktem musi istnieć zindywidualizowany związek. Zaskarżenie aktu administracyjnego jest możliwe zasadniczo w każdym przypadku przez nieokreślony z góry krąg podmiotów. Niekiedy podnosi się, że interes w działaniu musi mieć charakter indywidualny, co oznacza, że skarżący musi wykazać, iż skarżony akt dotyczy go osobiście, nawet jeżeli mógłby w tym sensie dotyczyć niezdefiniowanego kręgu osób. Charakter indywidualny interesu w działaniu jest jednak wykładany przez Radę Stanu bardzo szeroko. Pojęcie interesu w działaniu ujmuje się również jako każdy interes, który można określić i który legitymizuje podmiot do złożenia skargi do sądu administracyjnego. Zasadniczo można powołać się na naruszenie jakiejkolwiek normy prawa, niezależnie od tego, czy ta norma została utworzona w osobistym interesie skarżącego, czy w interesie publicznym. Sytuacja skarżącego musi jednak pozostać w określonym związku z działaniem administracji⁵⁹.

Bazując na powołanych spostrzeżeniach, można zatem zaproponować tezę, że we francuskim postępowaniu sądowoadministracyjnym podstawa legitymacji do zaskarżenia aktu administracyjnego do sądu administracyjnego nie jest ostatecznie zdeterminowana. Każdy, kto może wykazać swój indywidualny interes w zaskarżeniu aktu administracyjnego do sądu administracyjnego jest legitymowany do złożenia skargi. Oczywiście jednak jest, że możliwość zaskarżenia aktu administracyjnego będzie przysługiwała jego adresatowi, tym niemniej wskazuje się, że może ona też przysługiwać podmiotom, których dany akt dotyczy jedynie pośrednio⁶⁰. Ustawa francuska pozwala sędziom na dużą elastyczność w ocenie interesu prawnego. Nawet interes „moralny” można uznać za wystarczający. Jest tak na przykład, gdy skarżący ze względów religijnych podważa decyzję ograniczającą prawa związku wyznaniowego lub decyzję, która godzi w jego reputację⁶¹.

58 T. Perroud, [w:] *Cases, Materials...*, s. 47.

59 Tamże.

60 F. Geburczyk, *Legitymacja...*, s. 43–46.

61 T. Perroud, [w:] *Cases, Materials...*, s. 48. Jak pokazuje przykład Francji, o kształcie legitymacji skargowej nie decyduje zawsze samo oparcie jej na formule interesu, ale raczej cechy, które się mu przypisuje w orzecznictwie sądowym. W przypadku ustawodawstwa francuskiego, nawet oparcie legitymacji skargowej o wymaganie interesu w działaniu nie zbliżyło modelu legitymacji skargowej do *actio popularis* ze względu na cechy, które orzecznictwo oraz doktryna przypisało interesowi w działaniu.

We Francji organizacje społeczne uprawnione są do wniesienia skargi w celu ochrony interesów grupowych, pod warunkiem, że udzielona zostanie zgoda od każdej z osób w imieniu której poszukiwana jest ochrona sądowa albo skarżona jest decyzja naruszająca interesy grupowe, których ochrona jest zadaniem tej organizacji i jednocześnie interesy te nie są sumą interesów członków tej organizacji. Jeżeli organizacja społeczna zamierza skarżyć decyzję naruszającą prawa jednego z członków, decyzja ta musi jednocześnie naruszać interesy szerszej grupy osób.

Kompetencje sądów administracyjnych nie mają zatem jednakowego charakteru i zakresu we wszystkich sprawach. W zależności od przypadku, mają one pełną jurysdykcję, obejmującą sprawowanie pełnej kontroli dotyczących kwestii prawnych i faktycznych lub uprawnienia do stwierdzenia nieważności ograniczone do unieważniania niezgodnych z prawem aktów administracyjnych, przy czym sąd administracyjny nie jest wówczas uprawniony do zmiany i zastąpienia decyzji organu własną decyzją. Postępowanie sądowe z tzw. pełną jurysdykcją obejmuje wiele kategorii spraw, w których sąd administracyjny wykorzystuje najszerze uprawnienia. W tej formie prowadzenia sporu sąd może rozstrzygać kwestie prawne i faktyczne, zmieniać decyzje podjęte przez administrację (nie tylko wtedy, gdy są one niezgodne z prawem) i zastępować je nowymi. Zakres orzekania merytorycznego przez sądy administracyjne we Francji jest stosunkowo szeroki. Rada Stanu może wydać orzeczenie reformatoryjne, jeśli wymaga tego interes dobrej administracji wymiaru sprawiedliwości, oraz ma obowiązek wydać je w każdym przypadku, gdy ta sama sprawa stała się przedmiotem drugiej skargi kasacyjnej. Zaskarżone rozstrzygnięcie można zmienić w ramach *contentieux de pleine juridiction*, zatem w całej grupie spraw z zakresu odszkodowań oraz kontraktów. Co więcej, również w kategorii sporów o legalność sądom administracyjnym jest przyznawana możliwość orzekania merytorycznego w wielu grupach spraw – najważniejsze z nich to podatkowe⁶².

2.2.4. Portugalia

Zgodnie z art. 20 ust. 1 Konstytucji Republiki Portugalskiej (*Constituição da República Portuguesa*) z 2 kwietnia 1976 r., wszystkim zapewnia się możliwość dochodzenia swoich praw i dostęp do sądów dla obrony swoich praw i interesów prawnie chronionych. Stosownie do ust. 4 tego przepisu, wszyscy mają prawo do rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie w rzetelnym postępowaniu. Ust. 5 powołanego przepisu stanowi, że aby umożliwić obronę praw, wolności i gwarancji osobistych, ustawa zapewnia obywatelom procedury sądowe o szybkim i priorytetowym charakterze, w celu uzyskania w odpowiednim czasie skutecznej ochrony na wypadek zagrożenia lub naruszenia wymienionych praw. Zgodnie z art. 52 ust. 1 Konstytucji, wszyscy obywatele mają prawo do przedstawiania, indywidualnie lub zbiorowo, organom suwerenności, organom rządowym, petycji,

62 D. Gut, *Merytoryczne...*, s. 30.

zażaleń, odwołań lub skarg w celu obrony swoich praw, obrony Konstytucji, ustaw lub interesu powszechnego, a także mają prawo do uzyskania w rozsądnym terminie informacji na temat sposobu ich rozpatrzenia. Zgodnie z pkt 3 tego przepisu, przyznaje się wszystkim prawo do występowania z *actio popularis*, osobiście lub przez zrzeszenia występujące w obronie określonych interesów, w przypadkach i na zasadach określonych w ustawie, w tym również prawo do żądania odpowiedniego odszkodowania dla pokrzywdzonego lub pokrzywdzonych, w szczególności w celu: a) przyczyniania się do zapobiegania, zwalczania i ścigania na drodze sądowej przestępstw przeciwko zdrowiu publicznemu, prawom konsumenta, jakości życia, ochronie środowiska i dziedzictwa kulturowego, b) obrony dóbr należących do państwa, do regionów autonomicznych i do jednostek władzy lokalnej⁶³. Na podstawie art. 52 ust. 1 Konstytucji Portugalii, każdy obywatel ma zatem prawo samodzielnie albo z innymi obywatelami występować ze skargami i petycjami w obronie ich praw osobistych, Konstytucji, porządku prawnego albo interesu ogółu do władz publicznych i samorządowych, jak również każdej innej władzy, w tym również w regionach autonomicznych⁶⁴. Ust. 3 tego przepisu precyzuje, że każdemu zagwarantowane zostało *actio popularis* jako prawo osobiste (skarga popularna indywidualna – *acção popular individual*) albo realizowane przy pomocy odpowiednich organizacji społecznych działających na rzecz interesu ogólnego (skarga popularna kolektywna – *acção popular colectiva*)⁶⁵.

Konstytucja Republiki Portugalskiej określa prawo dostępu do sądu zarówno w wymiarze osobistym (art. 20), jako prawo osoby, która posiada interes prawny we wniesieniu skargi, jak i prawo bliżej nieokreślonej grupy osób, które uprawnione są do wnoszenia skarg do sądu, w celu ochrony wartości określonych konstytucyjnie (art. 52). W Konstytucji Portugalii istnieją zatem podstawy do wyodrębnienia prawa dostępu do sądu osób legitymujących się interesem we wniesieniu skargi od prawa dostępu do tego sądu osób, które występują na drogę sądową w celu ochrony interesu o wymiarze publicznym.

Ustawą szczególną, która określa zasady dostępu do sądu administracyjnego i do której odsyła art. 20 ust. 5 oraz art. 52 ust. 3 Konstytucji Portugalii, jest Kodeks postępowania przed sądem administracyjnym (*Código de Processo nos Tribunais Administrativos*). Stosownie do art. 9 ust. 1 tej ustawy, uprawnioną do wniesienia skargi jest osoba, która jest stroną stosunku materialnoprawnego. Zgodnie zaś z ust. 2 tego przepisu, bez uszczerbku dla interesu prawnego takiej osoby, każda osoba, a także stowarzyszenia i fundacje, władze lokalne i prokuratura mają prawo wystąpić ze skargą do sądu administracyjnego w celu ochrony konstytucyjnych

63 *Konstytucje państw Unii Europejskiej...*, s. 455.

64 Zob. też rozdział II ppkt 3.2 oraz rozdział IV pkt 7.

65 Podstawowym celem *actio popularis*, zgodnie z regulacją konstytucyjną, jest zapobieganie naruszeniom prawa w zakresie zdrowia publicznego, dbanie o jakość życia obywateli, ochrona środowiska oraz spuścizny kulturowej, ochrona własności państwowej (domeny publicznej) oraz autonomii regionów. Warunki realizacji tych praw określają ustawy szczegółowe.

wartości, takich jak: zdrowie publiczne, środowisko, planowanie przestrzenne, dziedzictwo kulturowe, majątek państwa, regionów autonomicznych, władz lokalnych. *Actio popularis* jest w systemie portugalskim mechanizmem rozszerzającym zakres legitymacji skargowej, która w podstawowym zakresie oparta została o interes w zaskarżeniu. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby ze skargą wystąpił zarówno podmiot legitymujący się interesem w zaskarżeniu, jak i inny podmiot na zasadzie *actio popularis* i to nawet razem. W takiej sytuacji ocena legitymacji skargowej dokonywana jest odrębnie w stosunku do każdego z podmiotów i w oparciu o inne kryteria. Względem osoby powołującej się na interes w zaskarżeniu następuje badanie, czy zaskarżony akt pozostaje w związku ze sferą jej indywidualnych uprawnień lub obowiązków, zaś względem podmiotu występującego z *actio popularis*, sąd bada, czy rzeczywiście zachodzi potrzeba ochrony przed sądem administracyjnym interesu publicznego, na który podmiot ten powołuje się w skardze.

Regulacją szczególną, która określa mechanizm działania *actio popularis*, jest *Direito de participacao procedimental e de accao popular*⁶⁶. W art. 1 ust. 1 tej ustawy stwierdza się, że przewiduje ona warunki realizacji prawa do powszechnego uczestnictwa w procedurach administracyjnych zgodnie z art. 52 ust. 3 Konstytucji Portugalii. W ust. 2 wskazuje się na objęcie ochroną prawną dóbr, o których w kontekście skarg popularnych wspomina art. 52 Konstytucji, tj. zdrowia publicznego, środowiska, jakości życia, dziedzictwa kulturowego, domeny publicznej, a także ochrony konsumentów. Art. 2 ustawy przyznaje legitymację skargową „każdemu” oraz organizacjom społecznym broniącym interesów przewidzianych w art. 1 ust. 2, niezależnie od tego, czy mają „bezpośredni interes w żądaniu”, czy też uprawnieni są z „prawa do powszechnego uczestnictwa” – *actio popularis*. Prawo do wystąpienia ze skargą popularną mają stowarzyszenia posiadające osobowość prawną, ale musi istnieć związek między charakterem stowarzyszenia a rodzajem chronionego interesu.

W zakresie ochrony środowiska szczególną regulację zawiera *Lei de Bases do Ambiente* (ustawa nr 19/2014 z 14 kwietnia 2014 r.). W art. 7 ustanawia ona proceduralne prawo do środowiska. Zgodnie z art. 7 ust. 1, „każdemu” przysługuje rzeczywista i pełna ochrona jego praw i interesów z zakresu ochrony środowiska. Środkiem ochrony przewidzianym przez ustawę są skargi wnoszone celem ochrony interesu osobistego oraz interesu publicznego. Ustawa ta wraz z postanowieniami Konstytucji jest źródłem „prawa do środowiska”, „prawa do odpowiedniej jakości życia”, zaś środkiem ochrony tych praw są skargi w obronie interesu osobistego oraz *actio popularis*⁶⁷.

66 Przedmiotem tej ustawy jest tzw. powszechne postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym. Owa „powszechność” oznacza dostęp do procedury nie tylko osób, których legitymacja opiera się o interes prawny, ale również podmiotów, które występują ze skargą w interesie publicznym.

67 Prawo do środowiska jest definiowane jako prawo do ochrony przed każdym naruszeniem „sfery środowiskowej” każdego obywatela, jak również prawo do żądania od władz publicznych wypełniania ich ustawowych obowiązków dbałości o środowisko.

2.2.5. Włochy

Współczesne sądownictwo administracyjne Włoch dzieli się na organy sądownictwa zwykłego (regionalne trybunały administracyjne i Radę Stanu) oraz organy sądownictwa specjalnego (Trybunał Obrachunkowy, trybunały wód publicznych). Sprawują one ogólną jurysdykcję pod względem legalności. Kwestie dotyczące meritum sprawy poddanej kontroli oceniają jedynie wyjątkowo, przyjmując wówczas kryterium celowości. Do wyłącznej jurysdykcji sądów administracyjnych należą kwestie wykonywania władzy administracyjnej i wynagrodzenia szkody z tego tytułu.

W doktrynie włoskiej zwraca się uwagę, że system ochrony administracyjnej to zespół środków ochrony sądowej dostępnych dla indywidualnych podmiotów w sytuacji naruszenia ich interesów prawnych i we wskazanych przypadkach praw podmiotowych w związku z działalnością administracji publicznej. Przez administrację publiczną, której działalność podlega skarżeniu do sądów, rozumie się wszystkie podmioty wyposażone w możliwość prowadzenia postępowania administracyjnego. Tak rozumiany system ochrony realizują: sądy powszechne, które są właściwe w sprawach dotyczących naruszenia praw podmiotowych (*diritto soggettivo*). Zostały one wyposażone w możliwość wydania orzeczenia o bezprawności lub możliwość niezastosowania aktu administracyjnego; sądy administracyjne, powołane do orzekania w przypadku naruszenia interesów prawnych (*interesse legittimo*). W przypadkach określonych przez prawo orzekają również w sprawach naruszenia praw podmiotowych. Ochrona sądowa jest realizowana w drodze dwóch różniących się znacząco porządków prawnych. We Włoszech obowiązuje zatem model podwójnej jurysdykcji (*doppia giurisdizione*). Przyjęty w prawie włoskim podział jurysdykcji pomiędzy sądy powszechne a administracyjne zajmuje wiele miejsca w literaturze naukowej prawa włoskiego i sprawia w praktyce wiele problemów interpretacyjnych. Propozycje ich rozwiązania próbuje wypracować zarówno samo sądownictwo, jak również doktryna. Tytułem przykładu można wskazać teorię rozróżniającą działalność administracji w ramach imperium (*d'imperio*) oraz w ramach zarządzania (*di gestione*). W pierwszym wypadku właściwy do rozstrzygnięcia sporu byłby sąd administracyjny, podczas gdy w drugim – sąd powszechny. Również ta teoria spotkała się z krytyką ze strony doktryny i sądownictwa. Podkreślano przede wszystkim to, że sądy powszechne są właściwe w sprawach praw podmiotowych, nie tylko tych pochodzących ze stosunków z zakresu prawa prywatnego. Wypracowania jednej spójnej koncepcji nie ułatwia ustawodawca, ponieważ kolejne reformy sądownictwa połączone są ze zmianami dotyczącymi właściwości rzeczowej sądów. Wynikłe z tej sytuacji spory o właściwość pomiędzy sądami zwykłymi a administracyjnymi rozstrzyga Sąd Kasacyjny⁶⁸.

68 A. Kosieradzka-Federczyk, *Włochy*, [w:] *Elementy ustrojowo-funkcjonalne sądownictwa administracyjnego w wybranych państwach europejskich*, red. B. Majchrzak, Warszawa 2020, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2020/10/IWS_-B.-Majchrzak-red._Elementy-ustrojowo-funkcjonalne-s%C4%85downictwa-administracyjnego-w-wybranych-pa%C5%84stwach-europejskich.pdf [dostęp: 31.01.2023].

Zasadą jest, że aby wszcząć postępowanie przed sądem należy mieć aktualny, osobisty i bezpośredni interes w podjęciu przez organ administracji publicznej określonego działania wchodzącego w zakres jego ustawowej kompetencji (uzasadniony interes). Zasadniczo spory między organami administracji a obywatelami dotyczące ich praw podmiotowych naruszonych przy wykonywaniu administracji rozstrzygają sądy powszechne, natomiast jurysdykcja sądu administracyjnego jest wyłączna w materiach, w których uzasadnione interesy i prawa podmiotowe są tak blisko powiązane, że odróżnienie ich jest trudne, a w konsekwencji trudne jest określenie sądu właściwego do rozpatrzenia sprawy. Tego typu jurysdykcja wyłącza jurysdykcję jakiegokolwiek innego sądu (można w tym zakresie wymienić spory dotyczące funkcjonowania organów publicznych, sprawy dotyczące handlu, przemysłu, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa publicznego)⁶⁹.

2.3. Legitymacja procesowa przed Trybunałem Sprawiedliwości

Art. 263 akapit 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi, że każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na warunkach przewidzianych w akapicie pierwszym i drugim, skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych.

Problematyczna jest kwestia rozumienia traktatowych wymagań, aby dany akt dotyczył skarżącego „bezpośrednio i indywidualnie”. Trybunał Sprawiedliwości wypracował swoje stanowisko w tej kwestii już w 1963 r. w wyroku w sprawie Plaumann przeciwko Komisji⁷⁰ i konsekwentnie je podtrzymywał w późniejszym orzecznictwie⁷¹. Kryteria przyjęte przez TS okazały się nader rygorystyczne. Nie wystarczało, aby dany akt instytucji unijnej wpływał na położenie danej osoby, zwłaszcza na jej interesy gospodarcze, oraz aby w praktyce można było zidentyfikować poszczególne podmioty, których sytuacja doznała zmiany (najczęściej na gorsze) w wyniku wydania danego aktu. W takim położeniu mogły się bowiem znaleźć, zdaniem TS, także inne podmioty, w nieokreślonej liczbie. Trybunał Sprawiedliwości akceptował legitymację skargową jedynie podmiotów należących do zamkniętych kategorii, ze względu na ich specyficzne cechy lub szczególną sytuację.

69 M. Muliński, *Włochy*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Kraków 2005, s. 286 i nast.

70 Wyr. TS z 15 lipca 1976 r., 25/62, Plaumann v. Komisja, CURIA.

71 Stosownie do tzw. testu (formuły) *Plaumanna*, osoby fizyczne lub prawne spełniają warunek indywidualnego dotknięcia przez dany akt instytucji wspólnotowej, jeżeli akt ma wpływ na sytuację tych osób ze względu na szczególne dla nich cechy charakterystyczne lub na sytuację faktyczną, która odróżnia je od wszystkich innych osób i w związku z tym indywidualizuje w sposób podobny jak adresata.

W większości przypadków TS wydawał postanowienia odrzucające skargi osób prywatnych jako niedopuszczalne. Stanowisko TS było poddawane krytyce. Rzecznik generalny Francis G. Jacobs w opinii w sprawie C-500/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores (UPA)* przeciwko Radzie⁷² zaproponował inną niż dotychczas przyjmowana interpretację: jednostka jest indywidualnie dotknięta, gdy ze względu na szczególne okoliczności akt wspólnotowy powoduje albo może spowodować znaczne, niekorzystne skutki dla interesów tej jednostki. Sąd I instancji przyjął skargę do rozpoznania dokonując innej interpretacji: skarga osoby prywatnej jest dopuszczalna, gdy zaskarżony akt wpływa na pozycję prawną jednostek w sposób określony i bezpośredni przez nałożenie na nie obowiązków i ograniczenie praw. Taka formuła dostępu jednostek do Trybunału Sprawiedliwości nawiązywałaby w dużym stopniu do modeli dostępu do sądów administracyjnych państw członkowskich. Przedstawione zmiany wykładni nie przyjęły się jednak w orzecznictwie TS. Rozwinął się natomiast pogląd wyrażony już we wcześniejszej judykaturze, że ochrona prawna osób prywatnych powinna zostać zapewniona zasadniczo za pośrednictwem sądów krajowych⁷³.

Trybunał Sprawiedliwości postrzega legitymację procesową przez pryzmat cech podmiotu występującego ze skargą, które muszą go indywidualizować w taki sposób, aby uchwytany był związek tych cech z aktem podlegającym zaskarżeniu. Podejście to ma wymiar bardziej uniwersalistyczny niż modele legitymacji skargowej państw członkowskich. Wnoszącemu skargę należy przypisać określone cechy odpowiadające cechom osób, do których akt jest skierowany. Ustalenie tego, czy akt dotyczy skarżących indywidualnie, wymaga wykazania, że ma on wpływ na ich sytuację ze względu na szczególne dla nich właściwości lub sytuację faktyczną, która odróżnia je od wszelkich innych osób i w związku z tym indywidualizuje w sposób podobny jak adresata decyzji⁷⁴. W tym względzie TS wyjaśnił, że możliwość bar-

72 Opinia Rzecznika Generalnego F.G. Jacobsa z 21 marca 2002 r. w sprawie C-500/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores (UPA)* v. Rada.

73 S. Biernat, *Dostęp osób prywatnych do sądów unijnych po Traktacie z Lizbony (w świetle pierwszych orzeczeń)*, Europejski Przegląd Sądowy 2014/1, s. 12–13.

74 Wyr. TS z 17 stycznia 1985 r., 11/82, *Piraiki-Patraiki v. Komisja*, CURIA. W wyroku z 19 grudnia 2013 r., T-216/13 *Telefónica/Komisja* TSUE stwierdził, że możliwość określenia z większą czy mniejszą dokładnością liczby lub nawet tożsamości podmiotów prawa, do których ma zastosowanie dany środek, wcale nie oznacza, że należy uznać, iż środek ten dotyczy tych podmiotów indywidualnie, o ile środek ów podlega zastosowaniu ze względu na zaistnienie pewnej określonej w nim obiektywnej sytuacji prawnej lub faktycznej. TSUE odrzucił jako niedopuszczalną skargę stowarzyszenia producentów miedzi o stwierdzenie nieważności części rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/408 z 11 marca 2015 r. w sprawie wykonania art. 80 ust. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin oraz w sprawie ustalenia wykazu substancji kwalifikujących się do zastąpienia z uwagi na to, że sporne rozporządzenie nie dotyczy indywidualnie członków wnoszących odwołanie. Ma ono zastosowanie do nich ze względu na ich obiektywny status producentów związków miedzi, w taki sam sposób jak do każdego innego podmiotu gospodarczego, który rzeczywiście znajduje się lub

dziei lub mniej precyzyjnego określenia osób, do których dany akt ma zastosowanie, nie oznacza automatycznie, że akt ten dotyczy ich indywidualnie. Ściślej rzecz biorąc, indywidualne oddziaływanie wymaga przynależności do zamkniętej, określonej grupy, w chwili gdy przyjęto zaskarżoną decyzję. Kryterium indywidualnego oddziaływania określone w wyroku *Plaumann* jest spełnione w sytuacji, gdy skarżący będący podmiotem prywatnym może zostać zindywidualizowany na podstawie pewnych szczególnych cech. Cechy te mogą odnosić się m.in. do istotnego wpływu pomocy na pozycję konkurenta na rynku lub do okoliczności, że przedsiębiorstwo uzyskało świadczenie pozytywne z zasobów państwowych⁷⁵.

Trybunał Sprawiedliwości tylko nielicznym skarżącym przyznaje przymiot „szczególnej cechy lub sytuacji faktycznej”, która odróżnia skarżącego od innych osób i indywidualizuje go w sposób podobny do adresata decyzji. Z punktu widzenia dopuszczalności skargi mniejsze znaczenie ma to, czy skarżący jest adresatem aktu, czy też jest nim inna osoba, a większe to, czy akt ten dotyczy jednostki indywidualnie i bezpośrednio. Pomimo szeroko zakreślonego zakresu podmiotowego skargi na nieważność aktu unijnego wnoszonej w trybie art. 263 akapit 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zakres ten doznaje ograniczenia w związku z określonymi w tym przepisie przesłankami indywidualnego i bezpośredniego dotknięcia, a przede wszystkim sposobem ich interpretacji przez TS⁷⁶.

ewentualnie może się znaleźć w identycznej sytuacji, i że w związku z tym przesłanka dotycząca indywidualnego oddziaływania w odniesieniu do nich nie została spełniona. Z kolei przedsiębiorstwo, które chce wnieść skargę na decyzję Komisji zakazującą pomocy publicznej dla państwa, nie będzie spełniać kryterium indywidualnego oddziaływania wyłącznie z powodu jego przynależności do danego sektora oraz posiadanego przez nie statusu potencjalnego beneficjenta wspomnianego systemu pomocy.

75 Opinia rzecznika generalnego Nilsa Wahla z 20 grudnia 2017 r. w sprawie C-203/16 P, Andres (faillite Heitkamp Bauholding) v. Komisja, CURIA.

76 B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013, s. 405; wyroki TS z: 16 maja 1991 r., C-358/89, *Extramet Industrie v. Rada*; z 16 kwietnia 2015 r., C-143/14, *TMK Europe GmbH v. Hauptzollamt Frankfurt (Oder)*; z 18 września 2014 r., C-374/12, *Valimar v. Naczałnik na Mitnica Warną*; z 14 marca 1990 r., C-133/87 i C-150/87, *Nashua Corporation v. Komisja i Rada*; z 14 marca 1990 r., C-156/87, *Gestetner Holdings v. Rada i Komisja*. W orzecznictwie TS uznano, że rozporządzenie ustanawiające cło antidumpingowe może dotyczyć indywidualnie kilku rodzajów podmiotów gospodarczych, bez uszczerbku dla możliwości, iż będzie ono dotyczyć indywidualnie innych podmiotów gospodarczych, z uwagi na niektóre właściwe dla nich cechy charakteryzujące je względem każdej innej osoby. Po pierwsze, rozporządzenie ustanawiające cła antidumpingowe może dotyczyć indywidualnie tych producentów i eksporterów danego produktu, którym zarzuca się praktyki dumpingowe poprzez wykorzystanie danych wynikających z ich działalności handlowej. Po drugie, może tak również być w wypadku tych producentów i eksporterów rzeczonoego produktu, których ceny odsprzedaży zostały uwzględnione dla celów skonstruowania cen eksportowych i których w konsekwencji dotyczą ustalenia odnoszące się do istnienia praktyki dumpingowej. Po trzecie, może tak być także w przypadku importerów powiązanych z eksporterami rozpatrywanego produktu, zwłaszcza w sytuacji, gdy cena eksportowa została obliczona na podstawie cen odsprzedaży na rynku Unii stosowanych przez

3. Standard ustawowy

Regulacje konstytucyjne zawierają jedynie ogólne wskazania co do pewnych podstawowych elementów i mechanizmów, bez których nie dałoby się urzeczywistnić prawa każdego do rozpoznania sprawy w sprawiedliwej procedurze sądowej⁷⁷. Standard dostępu do sądu administracyjnego określony został na poziomie konstytucyjnym, jednak to na ustawodawcy zwykłym spoczywa ciężar uregulowania w przepisach prawa procesowego właściwego, w sensie jurydycznym, dostępu do sądu administracyjnego⁷⁸.

Podstawową regulacją ustawową dotyczącą legitymacji skargowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest art. 50 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Katalog podmiotów wskazanych jako uprawnione do wniesienia skargi nie ma charakteru zamkniętego⁷⁹, zgodnie bowiem z § 2 tego przepisu, uprawnionym do wniesienia skargi jest również inny podmiot, któremu ustawy przyznają to prawo. Zawarte w art. 50 § 1 p.p.s.a. określenie podmiotów, którym przysługuje legitymacja skargowa oraz podstaw (przesłanek) tej legitymacji, nie dotyczy wszystkich kategorii skarg dotyczących działań administracji publicznej wymienionych w art. 3 § 2, 2a i 3 p.p.s.a. Art. 50 § 2 p.p.s.a. odwołuje się do innych ustaw szczegółowych, które wprowadzają odmiennie niż zawarte w art. 50 § 1 p.p.s.a. określenia podmiotów, którym przysługuje skarga do sądu, bądź też inne niż to wynika z art. 50 § 1 p.p.s.a. określenie podstaw ich legitymacji. W rezultacie należy stwierdzić, że postanowienia art. 50 § 1 p.p.s.a. mają charakter *lex generalis* i znajdują zastosowanie w takim zakresie, w jakim legitymacja skargowa nie została odmiennie określona w *lex specialis*⁸⁰. Art. 50 § 2 p.p.s.a. nawiązuje m.in. do ustaw samorządowych oraz ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, lecz również do art. 3 § 3 p.p.s.a., zgodnie z którym sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują kontrolę sądową określonych w nich form działania organów administracji publicznej lub innych podmiotów, które to działania ustawodawca zdecydował się poddać kontroli tych sądów⁸¹.

tychże importerów, oraz w sytuacji, gdy samo cło antydumpingowe zostało obliczone na podstawie tych cen od sprzedaży.

77 Wyr. TK z 20 października 2010 r., P 37/09, OTK-A 2010/8, poz. 79.

78 P. Grzegorzczak, K. Weitz, [w:] *Konstytucja RP...*, t. 1, s. 1111.

79 B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*. Komentarz, Warszawa 2017, s. 346.

80 T. Woś, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 165.

81 Tamże, s. 168.

W kwestii legitymacji skargowej ustrojowe ustawy samorządowe zawierają następujące regulacje:

- a) skargę na akt nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.) mogą wnieść jedynie gmina lub związek międzygminny (art. 98 ust. 3 u.s.g.), powiat lub związek powiatów (art. 85 ust. 3 u.s.p.) oraz województwo (art. 86 ust. 2 w zw. z ust. 1 u.s.w.), których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi przez gminę, związek międzygminny, powiat lub związek powiatów jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę albo którego zarządzenia dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze (art. 98 ust. 3 zd. 2 u.s.g. oraz art. 85 ust. 3 zd. 2 u.s.p.), a przez województwo – uchwała sejmiku województwa (art. 86 ust. 2 u.s.w.);
- b) legitymację do złożenia skargi ma każdy podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem organów samorządu terytorialnego (art. 101 ust. 1 u.s.g. i art. 87 ust. 1 u.s.p.) lub bezczynnością samorządu terytorialnego, lub gdy podejmowane przez organy gminy lub powiatu czynności prawne lub faktyczne naruszają prawa osób trzecich (art. 101a ust. 1 u.s.g. i art. 88 ust. 1 u.s.p.);
- c) legitymację do złożenia skargi ma każdy podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej (art. 90 ust. 1 u.s.w.) lub bezczynnością organu samorządu terytorialnego albo gdy przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne organ samorządu województwa narusza prawa osób trzecich (art. 91 ust. 1 u.s.w.);
- d) organowi nadzoru przysługuje uprawnienie do wniesienia skargi na uchwałę lub zarządzenie organu gminy (art. 93 ust. 1 u.s.g.), związku międzygminnego (art. 99 ust. 1a u.s.g.), uchwałę organu powiatu (art. 81 ust. 1 u.s.p.) oraz na uchwałę organu województwa (art. 82 c ust. 1 u.s.w.)⁸².

Uprawnienie do wniesienia skargi przewidują również inne ustawy. Tytułem przykładu można wskazać, że:

- a) w myśl art. 20 ust. 1 i art. 26 ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym inicjator referendum jest uprawniony do wniesienia skargi na uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub postanowienie komisarza wyborczego odrzucające wniosek o przeprowadzenie referendum lokalnego;
- b) art. 254 ustawy z 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej uprawnia Prezesa Urzędu Patentowego do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na rażąco naruszające prawo prawomocne orzeczenie Urzędu Patentowego kończące postępowanie w sprawie;

82 A. Kabat, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Warszawa 2015, s. 279.

- c) art. 44 ust. 3 ustawy z 3 października 2008 r. o dostępie do środowiska wskazuje, że organizacji ekologicznej służy skarga do sądu administracyjnego od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku gdy nie brała udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa;
- d) art. 4 ust. 4 ustawy z 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe przewiduje skargę redaktora naczelnego na odmowę udzielenia informacji przez przedsiębiorców i podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych oraz niedziałające w celu osiągnięcia zysku;
- e) art. 12 ust. 2 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów uprawnia ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwał Krajowych Izb;
- f) art. 19 ust. 2 ustawy z 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich uprawnia ministra właściwego do spraw zdrowia do zaskarżenia do sądu administracyjnego prawomocnej uchwały samorządu aptekarskiego w sprawach, o których mowa w art. 4, 18 ust. 3, art. 18a ustawy o izbach aptekarskich.

Rozdział II

Dostęp do sądu administracyjnego w świetle standardu konstytucyjnego

1. Charakter prawa do sądu

1.1. Konstrukcja prawa do sądu

Prawo do sądu jest uregulowane na poziomie konstytucyjnym i znajduje swoje podstawy w art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji¹. Zawarte w powołanych przepisach Konstytucji prawo do sądu oznacza uznanie roli sądów w rozstrzyganiu sporów prawnych dotyczących jednostki i określania jej statusu prawnego we wszelkich sytuacjach, w których może to okazywać się niezbędne dla ochrony jej praw i wolności². Prawem do sądu jest zapewniona na poziomie konstytucyjnym gwarancja poddania spraw dotyczących uprawnień i obowiązków jednostki wpływających na kształt jej sytuacji prawnej kognicji organu państwa o cechach bezstronnego arbitra, władnego do ostatecznego rozstrzygnięcia sporów powstałych na tym tle pomiędzy jednostką a innym podmiotem prawa.

- 1 Według art. 45 ust. 1 zd. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Zgodnie zaś z art. 77 ust. 2 Konstytucji, ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej w celu dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Normą statuującą to prawo jest przy tym art. 45 ust. 1 Konstytucji, natomiast art. 77 ust. 2 Konstytucji, który ujmuje prawo do sądu w formule negatywnej, należy uznać za przepis o dopełniającym znaczeniu dla kształtu tego prawa.
- 2 Paweł Grzegorzcyk i Karol Weitz twierdzą, że prawo do sądu stanowi współcześnie zasadniczy składnik koncepcji państwa prawnego, otwierający drogę do realizacji jednej z podstawowych jego funkcji, jaką jest udzielanie ochrony prawnej i zapewnienie bezpieczeństwa prawnego (por. P. Grzegorzcyk, K. Weitz, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. 1, Warszawa 2016, s. 1087). Prawo do sądu można zdefiniować jako prawo każdego człowieka do korzystania z ochrony jego praw podmiotowych na drodze postępowania sądowego, w którym przestrzegane są odpowiednie gwarancje procesowe (por. A. Zieliński, *Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, PiP 1980/4, s. 15; Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 195).

Prawo do sądu ma dwoistą konstrukcję, co ujawnia się na wielu płaszczyznach. Z jednej strony stanowi ono prawo podmiotowe wypływające z konstytucyjnego statusu jednostki, zaś wniosek taki wyprowadzić należy z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W tym zakresie podlega ono samoistnej ochronie, m.in. w drodze skargi konstytucyjnej. Ma ono charakter autonomiczny, nie jest bowiem wyłącznie instrumentem umożliwiającym wykonywanie pozostałych praw i wolności o randze konstytucyjnej i podlega ochronie niezależnie od innych praw podmiotowych. Z drugiej strony, w oparciu o art. 77 ust. 2 Konstytucji, prawo do sądu stanowi najważniejszy środek ochrony materialnych wolności i praw, przy czym jego zasięg nie jest ograniczony do wolności i praw o randze konstytucyjnej.

Znaczenie prawa do sądu jako prawa podmiotowego ujawnia się również w innym podziale. Konstytucyjna formuła prawa do sądu może być rozpatrywana jako zasada prawa konstytucyjnego oraz jako prawo podmiotowe jednostki. W pierwszym ujęciu prawo do sądu ujmowane jest jako dyrektywa tworzenia prawa i reguła interpretacyjna nakazująca badanie, czy prawo jednostki do kontroli sądowej zostało przez ustawodawcę zapewnione. Zdzisław Czeszejko-Sochacki widzi w tej zasadzie konstytucyjny mechanizm zapobiegający lub przeciwdziałający naruszeniu prawa do sądu. Istotą wszelkich gwarancji podstawowych praw i wolności jest tworzenie tego rodzaju prawnych mechanizmów, które by w sposób realny, a nie formalistyczny chroniły przed naruszeniem praw³.

Prawo do sądu w rozumieniu dyrektywy objaśnił Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 30 września 1988 r.⁴ Dwoistość prawa do sądu wyraża się w tym, że pozostając prawem osobistym jednostki, jest ono jednocześnie źródłem nakazu pod adresem organów państwa, aby w każdej sprawie objętej jego zakresem, istniała możliwość ostatecznego rozstrzygnięcia sporu na drodze sądowej. Prawo do sądu jest zatem źródłem powinności po stronie państwa. Powinności te obejmują ustanowienie określonych regulacji prawnych o charakterze ustrojowym i procesowym oraz ich przestrzeganie. Natomiast jako dyrektywa interpretacyjna prawo do sądu musi być uwzględniane w procesie stosowania prawa przez organy władzy publicznej. W wypadkach, w których Konstytucja nie zawiera wyłączenia, konstytucyjne domniemanie przemawia za istnieniem prawa do sądu, ograniczając w tym sensie swobodę ustawodawcy zwykłego⁵.

W sferze interpretacji prawa dyrektywalna rola prawa do sądu łączy się z techniką wykładni przyjaznej Konstytucji (prokonstytucyjnej), która znajduje szerokie odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowym (w tym sądów administracyjnych),

3 Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, PiP 1997/11, s. 89.

4 Wyr. TK z 30 listopada 1988 r., K 1/88, OTK 1988/1, poz. 6, w którym TK stwierdził, że zasada prawa do sądu jako dyrektywa tworzenia prawa nie pozwala prawodawcy na stanowienie norm z nią sprzecznych (aspekt negatywny) oraz wymaga tworzenia norm z nią zgodnych, konkretyzujących tę zasadę (aspekt pozytywny). Stanowi ona wzorzec kontrolny do badania zgodności tworzonego prawa z Konstytucją.

5 Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle...*, s. 89.

zwłaszcza w odniesieniu do problemu dostępu do sądu. Przykładowo, prokonstytucyjna wykładnia doprowadziła Naczelny Sąd Administracyjny do przekonania o konieczności objęcia kontrolą sądów administracyjnych m.in. czynności negatywnego zaopiniowania przez radę wydziału wniosku o stypendium ministra za wybitne osiągnięcia w nauce⁶ oraz uchwały zarządu województwa w przedmiocie odwołania ze stanowiska dyrektora naczelnego i artystycznego opery⁷. Naczelny Sąd Administracyjny, odwołując się do stanowiska zajętego w uchwale z 21 lipca 2008 r., I OPS 4/08, stwierdził, że rodzące się w praktyce wątpliwości dotyczące dopuszczalności drogi sądowoadministracyjnej powinny być zatem zawsze interpretowane na rzecz ochrony praw obywatelskich, a tym samym na rzecz prawa do sądu.

Zarówno w doktrynie⁸, jak i w orzecznictwie⁹ przyjęto, że na prawo do sądu składają się trzy powiązane ze sobą elementy: 1) prawo dostępu do sądu; 2) prawo do odpowiednio ukształtowanego postępowania przed sądem oraz 3) prawo do uzyskania wyroku sądowego. W wyroku z 24 października 2007 r. Trybunał Konstytucyjny rozwinął koncepcję elementów składających się na prawo do sądu o nowy element, tj. prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawodawca powierza określone sprawy sądom, które muszą spełniać konstytucyjne wymagania dotyczące ustroju i stosowanej przez nie procedury. Obecnie wskazuje się dodatkowo na konieczność zapewnienia w ustawie procesowej środków prawnych gwarantujących wykonalność (skuteczność) orzeczeń sądowych, ponieważ prawo do sądu to także prawo do efektywnej ochrony sądowej¹⁰.

1.2. Prawo dostępu do sądu

Z punktu widzenia niniejszej pracy, która koncentruje się na zagadnieniu legitymacji skargowej, istotny jest przede wszystkim pierwszy z elementów składających się na prawo do sądu, tj. prawo dostępu do sądu. W doktrynie wskazuje się, że prawo dostępu do sądu, czyli prawo do uruchomienia postępowania prawnego

6 Post. NSA z 28 czerwca 2016 r., I OSK 1328/16, CBOSA.

7 Post. NSA z 3 lutego 2012 r., II OSK 2693/11, CBOSA.

8 W. Taras, A. Wróbel, *Zarys koncepcji państwa prawnego w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich*, seria: Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich, Materiały, nr 7, Warszawa 1991; M. Wyrzykowski, *Komentarz do przepisów utrzymanych w mocy*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1995, s. 31.

9 Wyr. TK z 16 marca 1999 r., SK 19/98, OTK 1999/3, poz. 36; wyr. TK z 11 grudnia 2002 r., SK 27/01, OTK-A 2002/7, poz. 93; wyr. TK z 13 grudnia 2005 r., SK 53/04, OTK-A 2005/11, poz. 134.

10 A. Miączyński, *Skuteczność orzeczeń w postępowaniu cywilnym*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze 1974/67, s. 18; M. Romańska, *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010, s. 439 i przywołana tam literatura.

w sprawie przed organem spełniającym wymagania stawiane sądom w demokratycznych społeczeństwach i uczestniczenia w tym postępowaniu osób, których interesów postępowanie dotyczy, nieprzypadkowo wymieniane jest jako pierwsze. Decyduje ono o rzeczywistej możliwości uzyskania ochrony sądowej, a nie tylko formalnej dostępności drogi sądowej. W orzecznictwie TK prawo dostępu do sądu traktowane jest czasem wręcz jako synteza prawa do sądu, co ilustruje np. wyrok TK z 12 marca 2002 r.¹¹, w którym stwierdzono, że jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym prawem¹².

Waga wypływającego z prawa do sądu elementu dostępu do sądu jest niebagatelna. Prawo do sądu definiuje się jako prawo do ochrony sądowej, wyprowadzane z prawa do ochrony prawnej. Prawo to jest instytucjonalną gwarancją ochrony materialnych, konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich¹³.

Prawo dostępu do sądu jest przedmiotem zainteresowania nie tylko sądów i trybunałów krajowych, lecz również organów międzynarodowych. Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreśla znaczenie prawa dostępu do sądu dla realizacji zasady ochrony praw i wolności człowieka. Wskazuje on, że gwarancje te „wisiałyby w powietrzu”, gdyby prawo nie zagwarantowało dostępu do sądu (w sprawie *Golder v. Wielka Brytania*¹⁴). Prawo dostępu do sądu (prawo zainicjowania postępowania) nie wynika w sposób oczywisty z Konwencji Europejskiej. Jednakże pomimo braku jego wyraźnego sformułowania, Europejska Komisja Praw Człowieka i Europejski Trybunał Praw Człowieka uznały, że dostęp do sądu należy uznać za inherentny element prawa do sądu¹⁵. Prawo do zainicjowania postępowania nie ma jednak charakteru absolutnego. Występuje ono tylko tam, gdzie istnieje samo prawo do sądu. Na gruncie Konwencji Europejskiej ograniczone jest ono również do zakresu prawa cywilnego i karnego w szerokim znaczeniu. Dostęp do sądu nie stanowi tylko abstrakcyjnego prawa, które może być ograniczone przeszkodami ekonomicznymi czy innymi, a Konwencja

11 Wyr. TK z 12 marca 2002 r., P 9/01, OTK-A 2002/2, poz. 14. TK uznał, że podstawowym warunkiem realizacji tego prawa jest istnienie sądu, do którego można się zwrócić. Jeżeli takiego sądu nie ma, nie można mówić o pozostałych dwóch elementach wchodzących w skład prawa do sądu.

12 A. Zieliński, *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, PiP 2003/4, s. 20.

13 A. Wróbel, *Prawo do sądu*, [w:] *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999, s. 220.

14 Wyr. ETPC z 21 lutego 1975 r., HUDOC.

15 Podkreślono przy tym, że konkluzja taka wynika z logiczno-językowej wykładni przepisu i nie można traktować jej jako rozszerzającej wykładni Konwencji Europejskiej, prowadzącej do pojawienia się nowych zobowiązań po stronie państw członkowskich. Zdaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka niezrozumiałe byłoby, gdyby art. 6 ust. 1 Konwencji Europejskiej określał szczegółowo gwarancje proceduralne przysługujące stronom w toczącym się postępowaniu sądowym, a nie zapewnił w pierwszej kolejności tego, co umożliwia korzystanie z nich, to jest dostęp do sądu (wyr. w sprawie *Golder v. Wielka Brytania*).

Europejska nie istnieje po to, aby chronić prawa teoretyczne i iluzoryczne, lecz by gwarantować prawa praktyczne i skuteczne¹⁶. Prawo do sądu – zgodnie z orzecznictwem ETPC – powinno obejmować też rzeczywistą, skuteczną możliwość odwołania się od aktu administracyjnego, wpływającego bezpośrednio na prawo cywilne¹⁷.

Komitet Ministrów Rady Europy w 1981 r. wypracował zalecenie, w którym wskazane zostały środki, których wykorzystanie miało ułatwić dostęp do wymiaru sprawiedliwości¹⁸. W zaleceniu wskazano, że dostęp do sądu w pierwszej kolejności powinien stanowić podstawową cechę demokratycznego społeczeństwa i państwa. Komitet Ministrów stwierdził, że coraz częściej dochodzi do sytuacji, w której postępowanie sądowe jest zbyt złożone, zajmuje za dużo czasu, co może skutkować pojawieniem się znacznych trudności w realizacji praw zagwarantowanych jednostce. W związku z tym postulowano, aby państwa podjęły wszelkie działania w celu uproszczenia swoich procedur, tak aby doprowadzić do zapewnienia realnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, nie zapominając jednak przy tym o jego podstawowych cechach i zadaniach.

Obowiązek zagwarantowania prawa do sądu spoczywający na państwach-stro-nach wymaga, aby dostęp do sądu był w pełni efektywny. Nie może być on realizowany przez wprowadzanie „pustych” przepisów prawa, ale musi stanowić system skuteczny nie tylko w teorii, ale przede wszystkim w praktyce. Obowiązek państwa przejawia się w konieczności zorganizowania wymiaru sprawiedliwości w taki sposób, aby utworzone sądy wyposażone były w pełnię jurysdykcji, umożliwiając im rozpatrywanie i rozstrzyganie co do istoty sprawy, zarówno od strony samego prawa, jak i faktów¹⁹. Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreśla, że państwa same dysponują środkami zapewnienia dostępu do sądu w należyty sposób, ale należy pamiętać, iż nie powinny w tym zakresie pojawiać się jakiegokolwiek przeszkody – zarówno faktyczne, jak i prawne²⁰. Niedopuszczalne jest więc założenie, że państwo wywiąże się z obowiązku jedynie przez zapewnienie w ogóle jednostce dostępu do sądu. Musi on być realny w każdym aspekcie, dając obywatelom autentyczną i osiągalną możliwość zainicjowania postępowania sądowego²¹.

Z dotychczasowych rozważań, w tym z analizy orzecznictwa ETPC, wynika, że prawo dostępu do sądu ma umożliwiać wszczęcie postępowania sądowego²².

16 Wyr. ETPC z 9 października 1979 r., *Airey v. Irlandia*, HUDOC.

17 Wyr. ETPC z 16 grudnia 1992 r., *de Geouffre de la Pradelle v. Francja*, HUDOC.

18 Zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy z 14 maja 1981 r., R(81) 7. Pełny tekst zalecenia: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168050e7e4> [dostęp: 21.02.2023].

19 A. Zieliński, *Prawo do sądu...*, s. 20.

20 Wyr. ETPC z 9 października 1979 r., *Airey v. Irlandia*, HUDOC.

21 J.E. Kulikowska-Kulesza, *Polskie postępowanie przed sądami administracyjnymi w świetle standardów ETPC w zakresie prawa do rzetelnego procesu sądowego*, Kraków–Legionowo 2016, s. 61.

22 A. Zieliński, *Postępowanie...*, s. 17.

Oznacza to, że realizacja przez ustawodawcę prawa do sądu w wymiarze prawa dostępu do sądu musi gwarantować możliwość skutecznego zainicjowania postępowania sądowego. W państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej²³. Obowiązkiem ustawodawcy jest ustalenie odpowiedniego prawa, w tym procedury, aby zainteresowany podmiot mógł skorzystać z prawa do sądu²⁴. Nie jest istotne, czy uruchomienie postępowania sądowego następuje przez wniesienie pozwu, względnie wniosku, jako pism tradycyjnie inicjujących postępowanie sądowe w sprawach cywilnych, czy też w drodze środka kwestionującego decyzję podjętą w postępowaniu pozasądowym²⁵. W kontekście tych rozważań konieczne jest stwierdzenie, które będzie następnie w pracy rozwinęte, że droga ta powinna być przyznana bezpośrednio zainteresowanemu.

W treści prawa do sądu zawiera się wymaganie stworzenia przez ustawodawcę odpowiednich gwarancji, zapewniających rzeczywistą dostępność drogi sądowej²⁶. Wartość prawa do sądu (prawa dostępu do sądu) polega na tym, że jednostka mocą swej woli, odpowiednio uzewnętrznionej (np. wytoczenie powództwa, wniesienie środka odwoławczego), może – przy spełnieniu określonych warunków – zobowiązać właściwe organy państwowe (sądy) do podjęcia przewidzianych w ustawie działań, potrzebnych do rozpoznania sprawy i wydania orzeczenia²⁷. Ujęcie prawa do sądu jako prawa podmiotowego jednostki stanowi wyraz preferencji ustrojodawcy do tworzenia systemu ochrony prawnej opartej o inicjatywę podmiotu, który poszukuje tej ochrony. W mechanizmie tym jednostka jest podmiotem odpowiedzialnym za dochodzenie własnych uprawnień, a skorzystanie z postępowania sądowego zależy od jej wyboru. W tym sensie podmiot prawa ponosi – co do zasady – ciężar zainicjowania postępowania sądowego w celu ochrony własnych uprawnień²⁸. Konstytucyjna zasada dostępu obywateli do sądu administracyjnego w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem ma szczególne znaczenie dla ustawodawcy, ponieważ oznacza dla niego obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd administracyjny na żądanie zainteresowanego. Szczególna rola ustanowionych przez niego wymogów formalnych i proceduralnych przejawia się w tym, że mają one zagwarantować ochronę praw jednostki przy realizacji norm prawa materialnego²⁹. Wyważenie po części sprzecznych

23 Uchwała TK z 25 stycznia 1995 r., W 14/94, OTK 1995/1, poz. 19.

24 Wyr. TK z 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998/4, poz. 50.

25 Wyr. TK z 13 stycznia 2015 r., SK 34/12, OTK-A 2015/1, poz. 1.

26 L. Garlicki, *Synteza*, [w:] *Organy ochrony prawna – regulacja w nowej konstytucji*, Studia Konstytucyjne UW 1989, t. V, s. 115.

27 H. Mądrzak, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 193.

28 P. Grzegorzczak, K. Weitz, [w:] *Konstytucja RP...*, t. 1, s. 1097.

29 F. Geburczyk, *Szczegółowe wymogi formalne skargi do sądu administracyjnego w ujęciu komparatystycznym – prawo do sądu, pomiędzy dowolnością a formalizmem*, PPP 2019/7–8, s. 182.

ze sobą wartości w postaci zapewnienia możliwie szerokiego dostępu do sądu przy jednoczesnym zagwarantowaniu prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości odbywa się najczęściej przy wykorzystaniu przepisów procesowych, które zawierają kryteria decydujące o przyznaniu uprawnienia do wszczęcia postępowania sądowego lub uczestnictwa w nim w pełnym lub określonym zakresie. Ponieważ zasadniczym instrumentem realizacji prawa do sądu administracyjnego jest skarga do tego sądu, kryteria te obejmują podstawy określenia legitymacji skargowej, przesłanki dopuszczalności, a także wymagania formalne skargi³⁰. Zapewnienie przez ustawodawcę możliwości skorzystania z prawa dostępu do sądu administracyjnego nie może być rozumiane wyłącznie formalnie jako zadeklarowanie dostępności drogi sądowoadministracyjnej w ogóle, lecz i materialnie, jako stworzenie warunków do uzyskania skutecznej ochrony praw na drodze sądowoadministracyjnej. To, czy ustawodawca zrealizuje standard konstytucyjny nie zależy wyłącznie od tego, że określi komu przysługuje legitymacja skargowa, ale również od tego, jakie kryteria tej legitymacji przyjmie³¹. Kryteria te mogą mieć charakter ograniczający lub rozszerzający podstawowy standard dostępu do sądu administracyjnego. Proces badania konstytucyjności kryteriów legitymacji skargowej jest złożony, o czym będzie mowa w kolejnych rozdziałach. W tym miejscu zasygnalizować należy, że realizacja konstytucyjnej zasady dostępu do sądu administracyjnego powinna uwzględniać przyznanie proporcjonalnej ochrony różnym grupom interesów na etapie dopuszczalności wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego, grupom interesów, które co do zasady mogą pozostawiać względem siebie w różnych relacjach: wsparcia, ale i konkurencji.

Z powyższego wynika, że dostęp do sądu w jurydycznym, właściwym znaczeniu, może zostać zagwarantowany wyłącznie w ramach określonego postępowania, regulowanego normami prawa procesowego, które ustawodawca zobligowany jest ustanowić. Normy te nie tylko mogą, a wręcz muszą, przewidywać wymagania, od zrealizowania których uzależnione jest skuteczne uruchomienie postępowania sądowego lub uzyskanie w nim merytorycznego rozstrzygnięcia, w tym instrumenty przeciwdziałające nadużywaniu ochrony sądowej. Do wymagań tych należy zaliczyć m.in. oznaczenie podstaw legitymacji procesowej oraz interesu w uzyskaniu sądowej ochrony prawnej. Warunki te są utrwalone w tradycji prawa procesowego i w ujęciu abstrakcyjnym są elementem konstytucyjnego standardu prawa do sądu, zapewniając jego prawidłową realizację. W konsekwencji nie są one ograniczeniami tego prawa, choć taka terminologia jest używana w rozważanym kontekście przez TK³². Trybunał Konstytucyjny

30 Tamże.

31 Konstytucja zobowiązuje ustawodawcę do zapewnienia możliwie szerokiego dostępu do sądu. Art. 45 ust. 1 stanowi bowiem, że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

32 Zob. wyr. TK z 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK 2000/4, poz. 109, w którym TK uznał, że samo ukształtowanie postępowania przed sądem w sposób respektujący określone procedury

uznał też³³, że powszechnie przyjęte i stosowane we wszystkich rodzajach postępowań formalne rygory procesowe wyznaczają granice, w jakich może być realizowane prawo do sądu. Tworzą one model, który należy mieć na uwadze przy ocenie, czy prawo do sądu nie doznaje w odniesieniu do konkretnej kategorii spraw, nadmiernych ograniczeń oraz współkształtują jego treść, co nie oznacza, że nie podlegają konstytucyjnej ocenie³⁴. Zasady i procedury określające sposób dostępu do sądu nie mogą naruszać istoty prawa.

Przepisy ustaw procesowych wprost lub w sposób dorozumiany formułują kryteria decydujące o uprawnieniu do wszczęcia postępowania sądowego lub uczestniczenia w nim w pełnym lub określonym zakresie. Wyznaczniki takie stanowią immanentne założenie prawa do sądu i nie powinny być w ujęciu abstrakcyjnym traktowane jako ograniczenie³⁵. Nie oznacza to jednak, że sposób, w jaki ustawodawca wyznacza krąg podmiotów, które mogą skutecznie uruchomić postępowanie sądowe lub wziąć w nim udział w relacji do przedmiotu tego postępowania nie podlega kontroli z perspektywy art. 45 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dotyczyć to może przypadków, w których ustawa, normując legitymację do wszczęcia postępowania lub zasady uczestnictwa w postępowaniu, w sposób nieuzasadniony wykluczyłaby osoby, na których sytuację prawną rzutuje rozstrzygnięcie, nie gwarantując im zarazem wystarczających mechanizmów ochronnych³⁶, ale także gdyby w sposób nieproporcjonalny w danym systemie prawnym rozszerzała zakres dostępu do sądu. Ograniczenia formalne postępowania zakresują zatem granice prawa do sądu. Ogół zasad postępowania stanowi o pewnym jego modelu. Jest on istotny przy badaniu, czy w danej sprawie prawo do sądu nie jest nadmiernie ograniczane³⁷.

Nie ulega wątpliwości, że na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji prawo dostępu do sądu może być ograniczone zarówno przy wykorzystywaniu odesłania z art. 176 ust. 2 Konstytucji, jak i na zasadach ogólnych, gdyż taka

stanowi istotne i rzeczywiste ograniczenie prawa do sądu, konieczne jednak ze względu na inne wartości powszechnie szanowane w państwie prawnym.

33 Zob. wyr. TK z 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK 2000/4, poz. 109.

34 TK uznał, że ich celem musi być w każdym przypadku zapewnienie efektywnej realizacji prawa do sądu, przy uwzględnieniu innych wartości konstytucyjnych. Muszą one także pozostawać w proporcjonalnym stosunku do tego celu. Zastrzeżenie warunków wykonywania prawa w postępowaniu sądowym nie jest co do zasady ograniczeniem w dostępie do sądu. Nie stanowią w szczególności ograniczenia trudności techniczne, związane z terminami, godzinami urzędowania sądów, czy przymus korzystania z formularzy. Pod warunkiem zachowania istoty tego prawa, nie ma przeszkód, aby przepisy ustalały terminy wniesienia skargi, wymagały stosowania form procesowych, czy ponoszenia kosztów sądowych.

35 Wyr. TK z 16 września 2008 r., SK 76/06, OTK-A 2008/7, poz. 121.

36 P. Grzegorzczak, K. Weitz, [w:] *Konstytucja RP...*, t. 1, s. 1105; por. też wyr. TK z 8 listopada 2001 r., P 6/01, OTK-A 2001/8, poz. 248, w którym za sprzeczne z art. 45 ust. 1 Konstytucji uznano pominięcie uprawnienia osoby zobowiązanej do poddania się leczeniu odwykowemu do złożenia wniosku o zmianę postanowienia w przedmiocie rodzaju leczenia odwykowego w sytuacji, w której z wnioskiem takim mógł wystąpić kurator i zakład leczniczy.

37 Wyr. TK z 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK 2000/4, poz. 109.

możliwość dotyczy każdego w zasadzie spośród wolności i praw jednostki. To ograniczenie zaakceptował TK, orzekł bowiem że: „nie istnieje w żadnym systemie prawnym bezwzględne i absolutne prawo do sądu, które nie podlegałoby jakimkolwiek ograniczeniom i które w konsekwencji stwarzałoby uprawnionemu nieograniczoną możliwość ochrony jego praw na drodze sądowej”³⁸. Zagwarantowany dostęp do sądu może podlegać ograniczeniu, ale takie ograniczenie nie może przekreślić samej istoty tego prawa³⁹. Na gruncie Konwencji Europejskiej dopuszczalne są zatem ograniczenia dostępu do sądu zarówno materialnoprawne, jak i proceduralne.

Jak wskazuje przyjęta przez ETPC linia orzecznicza, zweryfikowanie, czy wprowadzone przez państwo ograniczenie nie narusza prawa do sądu oparte jest przede wszystkim na ocenie charakteru procedury, zbadaniu całego procesu sądowego oraz roli sądu najwyższej instancji w procesie⁴⁰. Z art. 6 Konwencji Europejskiej nie wynikają żadne szczegółowe zasady określające, jak uregulowana ma być procedura postępowania przed sądami, jednak bez względu na kształt systemu przyjętego przez dane państwo musi ona być zgodna z wymaganiami prawa do rzetelnego procesu sądowego. Ograniczenia dostępu do sądu nie będą stanowiły np. wprowadzone przez państwo bardziej rygorystyczne warunki dopuszczalności kasacji⁴¹. Państwo, realizując obowiązek zapewnienia prawa dostępu do sądu, nie jest według ETPC zupełnie swobodne. W wyroku z 28 maja 1985 r.⁴² uznano za niedopuszczalne ograniczenie legitymacji czynnej pacjentów szpitali psychiatrycznych do wniesienia pozwu o odszkodowanie przeciwko personelowi medycznemu za czyny wynikające ze złej woli bądź zaniedbania, łącznie z ograniczeniem odpowiedzialności personelu medycznego w przypadkach, gdy prawo przewiduje taką legitymację. Przyjęto, że dopuszczalne jest uzyskanie zezwolenia sędziego na wniesienie pozwu, jeżeli ma na celu zapobieganie nadużyciu prawa przez tzw. papiaszy sądowych. Uznano, że takie ograniczenie nie stanowi naruszenia w dostępie do sądu. Ograniczeniem proporcjonalnym jest bowiem ograniczenie przy wnoszeniu apelacji czy pozwu, których celem jest sprawne zarządzenie wymiarem

38 Również w ocenie ETPC prawo do rzetelnego procesu sądowego, z którego wywodzone jest prawo dostępu do sądu, nie jest prawem absolutnym i nie ma charakteru bezwzględnego (por. wyroki ETPC: z 16 grudnia 1992 r., *de Geouffre de la Pradelle v. Francja*; z 28 października 1998 r., *Perez de Rada Cavanilles v. Hiszpania*; z 21 grudnia 2010 r., *Peretyaka and Shermetyev v. Ukraina*).

39 W orzeczeniu *Moreira de Azevedo v. Portugalia* z 23 października 1990 r., ETPC wskazał, że ograniczenie dostępu do sądu musi realizować godziwy cel – pomiędzy środkami ograniczającymi dostęp a owym celem, któremu ograniczenie ma służyć, musi się pojawić związek proporcjonalności.

40 Wyr. ETPC z 16 grudnia 1992 r., *Hennings v. Federalna Republika Niemiec*; wyr. ETPC z 14 grudnia 1992 r., *Khalfaoui v. Francja*; wyr. ETPC z 21 grudnia 2004 r., *Derkach and Palek v. Ukraina*, HUDOC.

41 Wyr. ETPC z 14 grudnia 1999 r., *Khalfaoui v. Francja*, HUDOC.

42 Wyr. ETPC z 28 maja 1985 r., *Ashingdane v. Wielka Brytania*, HUDOC.

sprawiedliwości, np. konieczność wniesienia odwołania do odpowiedniego organu czy w terminie wyznaczonym do wniesienia apelacji⁴³.

Ocena konstytucyjności konstrukcji procesowych przewidzianych w ustawach zwykłych musi uwzględniać z jednej strony, że prawo do sądu nie jest prawem absolutnym, z drugiej zaś, że prawo do sądu zostało wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji jako bezwarunkowe i pozbawione zastrzeżeń analogicznych do spotykanych w przypadku innych uprawnień dotyczących ochrony sądowej (por. art. 78 zd. 2 Konstytucji)⁴⁴. Jego ograniczenie musi być uzasadnione inną wartością konstytucyjną. Dostrzegając materialny aspekt dopuszczalności ingerencji, ograniczenie musi być na tyle merytorycznie uzasadnione, by w kontakcie z prawem podlegającym ograniczeniu rachunek aksjologiczny przeważał na korzyść ograniczenia⁴⁵.

Legitymacja procesowa jest szczególnie istotnym wyznacznikiem stopnia realizacji prawa dostępu do sądu, który powinien podlegać badaniu w celu stwierdzenia, czy prawo to nie doznaje nieusprawiedliwionego ograniczenia. Ma ona bowiem podwójny wymiar. Z jednej strony statuuje prawo dostępu do sądu, wskazując, jakie podmioty uprawnione są do zainicjowania postępowania sądowego, z drugiej zaś, jej nadmiernie rygorystyczna konstrukcja może to prawo skutecznie ograniczać. Kształt legitymacji procesowej określającej krąg podmiotów uprawnionych do wszczęcia postępowania sądowego i jej zgodność z normami prawnymi wynikającymi z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji należy badać uwzględniając fakt, że prawo do sądu ma tak istotną rolę w systemie prawa, iż jego wykładnia zawężająca jest tu niedopuszczalna, ponieważ nie odpowiadałby ani celowi, ani charakterowi ustroju RP⁴⁶, jak i to, że nie ma ono charakteru absolutnego. Ustanowienie w ustawie procesowej przepisów, które stwierdzają, że określonym podmiotom przysługuje prawo zainicjowania procesu przed sądem już samo w sobie stanowi formę realizacji prawa dostępu do sądu, przy czym w świetle zaprezentowanego orzecznictwa TK oraz ETPC istotne jest badanie, czy krąg tych podmiotów nie został określony zbyt wąsko⁴⁷.

Skuteczne odwołanie się do prawa do sądu jest uwarunkowane istnieniem relacji prawnej między potencjalnym podmiotem tego uprawnienia a przedmiotem zamierzonego lub toczącego się postępowania sądowego. Istota tej relacji sprowadza się do tego, aby przedmiot tego postępowania i jego wynik dotykał sytuacji prawnej

43 Wyr. ETPC z 3 maja 1995 r., *Stubbings i inni v. Wielka Brytania*, HUDOC.

44 P. Grzegorzczak, K. Weitz, [w:] *Konstytucja RP...*, t. 1, s. 1098.

45 R. Trzaskowski, *Czy istnieje możliwość ograniczenia drogi sądowej w dochodzeniu wolności lub praw? Uwagi na marginesie art. 77 ust. 2 Konstytucji*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2013/2, s. 86.

46 Wyr. TK z 7 stycznia 1992 r., K 8/91, OTK 1992/1, poz. 35.

47 Punktem odniesienia, który powinien stanowić wzorzec kontroli rozwiązań ustawowych w kwestii ewentualnych ograniczeń związanych z ustanowieniem kryteriów legitymacji procesowej jest art. 77 ust. 2 Konstytucji, czyli zakaz zamykania drogi sądowej dla ochrony naruszonych praw i wolności chronionych konstytucyjnie.

zainteresowanego⁴⁸. Wskazuje na to również TK w wyroku z 30 września 2014 r., SK 22/13⁴⁹, w którym uznał, że prawo do sądu przysługuje każdemu, czyja sprawa jest przedmiotem rozpatrzenia. W gruncie rzeczy koncepcja, że skuteczne odwołanie się do prawa dostępu do sądu jest uwarunkowane istnieniem relacji prawnej między potencjalnym podmiotem tego uprawnienia, a przedmiotem zamierzonego lub toczącego się postępowania sądowego, jest stosunkowo szeroka i obejmuje wiele możliwych sytuacji prawnych, na temat których, jak się wydaje, powinna toczyć się w pewnej perspektywie dyskusja. Warianty dostępu do sądu administracyjnego, o których mowa w pracy, zgodne z konstytucyjnym wzorcem, mogą przybierać postać skarg, których formuła ma na celu zagwarantowanie ochrony rozmaitych form interesów grupowych. Wraz z dostrzeganą już teraz w doktrynie i orzecznictwie ewolucją interesów, o które opiera się m.in. model legitymacji skargowej, wydaje się nieuchronna konfrontacja sądów administracyjnych z żądaniami ochrony tego typu interesów poprzez wniesienie skargi do sądu administracyjnego. Rodzi to potrzebę dyskusji nad ewentualną formułą zabezpieczenia tego typu interesów również w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym.

2. Legitymacja skargowa w świetle standardu konstytucyjnego

2.1. Promieniowanie Konstytucji na model dostępu do sądu administracyjnego

W rozdziale pierwszym była już o tym mowa, że szczególna moc Konstytucji w systemie źródeł prawa może być rozpatrywana w kategoriach „promieniowania” Konstytucji na ten system⁵⁰. Konstytucja „promieniuje” z założenia przede wszystkim na działalność ustawodawczą. Na obowiązki prawodawcze „promieniuje” również standard konstytucyjny dostępu do sądu administracyjnego. Założenie to potwierdza przyjęta w Konstytucji konstrukcja prawa do sądu. Prawo do sądu to nie tylko prawo podmiotowe jednostki, stanowiące

48 P. Grzegorzczak, K. Weitz, [w:] *Konstytucja RP...*, t. 1, s. 1104.

49 OTK-A 2014/8, poz. 96.

50 Konstytucja „promieniuje” z założenia przede wszystkim na działalność ustawodawczą. Akcent na działalność ustawodawczą parlamentu i związanie jej konsekwencjami prawnymi najwyższej mocy prawnej Konstytucji tłumaczy się szczególnie ważną rolą działalności ustawodawczej dla realizacji zasad i norm Konstytucji, wynikającą z pozycji ustrojowej parlamentu jako organu ustawodawczego i miejsca ustawy w hierarchicznym systemie źródeł prawa, usytuowanej tuż po Konstytucji (K. Działocha, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. I, System Informacji Prawnej Lex).

jeden z najważniejszych elementów jej statusu konstytucyjnego⁵¹, ale jego konsekwencją jest powinność określonego działania po stronie władz publicznych, które sprowadza się do konieczności ustanowienia określonych regulacji prawnych o charakterze ustrojowym i procesowym oraz ich przestrzegania⁵². Treść tego nakazu stanowi podstawę do formułowania prawa do sądu jako zasady prawa konstytucyjnego, dyrektywy tworzenia prawa i reguły interpretacyjnej nakazującej badanie, czy prawo jednostki do kontroli sądowej, wyrażone w art. 45 ust. 1, zostało przez ustawodawcę zapewnione⁵³. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jest zgodne co do tego, że z prawa dostępu do sądu wynika obowiązek ustawodawcy ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd na żądanie zainteresowanego⁵⁴. Konstytucyjne prawo do sądu stanowi źródło zarówno pozytywnych, jak i negatywnych obowiązków prawodawczych⁵⁵. Pierwsze, dla których kluczowa jest treść art. 45 ust. 1, zobowiązują prawodawcę do zgodnego z konstytucyjnym systemem wartości ukształtowania wymiaru sprawiedliwości w ujęciu instytucjonalnym i proceduralnym. Negatywne obowiązki prawodawcy wyrażają się z kolei w konstytucyjnym zakazie zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw (art. 77 ust. 2).

Analizując treść obowiązków ustawodawcy w zakresie tworzenia prawa, wypływających ze standardu konstytucyjnego prawa dostępu do sądu administracyjnego, należy uwzględnić art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi o dopuszczalnych ograniczeniach wolności i praw. Prawo dostępu do sądu może zostać ograniczone wyłącznie zgodnie z wytycznymi konstytucyjnymi (art. 31 ust. 3 Konstytucji)⁵⁶. Wszelkie ograniczenia dostępności do sądu muszą uwzględniać zarówno kategoryczny zakaz zamykania drogi sądowej w celu dochodzenia naruszonych wolności i praw, o którym mowa w art. 77 ust. 2 Konstytucji, jak i warunki jego ustanowienia wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji⁵⁷. Powszechnie obowiązujące zasady postępowania tworzą model, który należy mieć na uwadze przy ocenie, czy realizacja prawa do sądu nie doznaje w odniesieniu do konkretnej kategorii praw nadmiernych ograniczeń, których nie można by uzasadniać w płaszczyźnie art. 31 ust. 3 Konstytucji⁵⁸. Wpływ art. 77 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji na treść

51 P. Grzegorzczuk, K. Weitz, [w:] *Konstytucja RP...*, t. 1, s. 1096.

52 Tamże.

53 Tamże.

54 Wyr. TK z 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998/4, poz. 50; wyr. TK z 15 października 2001 r., K 12/01, OTK 2001/7, poz. 213.

55 Wyr. TK z 18 marca 2014 r., SK 53/12, OTK-A 2014/3, poz. 32.

56 Wyr. TK z 25 czerwca 2012 r., K 9/10, OTK-A 2012/6, poz. 66.

57 Wyr. TK z 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012/1, poz. 3.

58 Wyr. TK z 10 maja 2000 r., K 21/99, ZU 2000/4, poz. 109. Pogląd TK nie jest bezkrytycznie przyjmowany w doktrynie. Stanowisko przeciwne zajmują Grzegorzczuk i Weitz, którzy twierdzą, że istnienie prawnie uregulowanego postępowania sądowego jest immanentnym i koniecznym elementem prawa do sądu. Istnienie prawnej regulacji postępowania sądowego, obejmującej takie zagadnienia jak legitymacja do wszczęcia postępowania, nie może

obowiązków prawodawczych potwierdza wyodrębnienie z ogólnej formuły prawa do sądu, prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej⁵⁹. Regulacje prawne uniemożliwiające bądź nadmiernie ograniczające merytoryczne rozpoznanie sprawy przez sąd muszą zostać uznane za sprzeczne z wymienioną zasadą, a przez to z konstytucyjnym prawem do sądu⁶⁰.

Skutki szczególnej mocy normatywnej Konstytucji można przełożyć na dwójakiego rodzaju powinność spoczywającą na ustawodawcy regulującym model legitymacji skargowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Wyraża się ona w pozytywnym oraz negatywnym aspekcie obowiązku realizacji standardu konstytucyjnego dostępu do sądu administracyjnego za pomocą przyjętej w ustawie konstrukcji legitymacji skargowej. Aspekt pozytywny oznacza obowiązek uregulowania kryteriów i podstaw legitymacji skargowej w ustawie procesowej oraz obowiązek przyjęcia treści tych przepisów w możliwie najpełniejszy sposób pozwalający na urzeczywistnienie standardu konstytucyjnego w zakresie dostępu do sądu administracyjnego. Aspekt negatywny oznacza zaś zakaz tzw. sprzeczności materialnej między przepisami ustawy procesowej określającymi podstawy legitymacji skargowej i powołanymi wyżej przepisami konstytucyjnymi, która występowałaby wtedy, gdyby nie było możliwe ich jednoczesne zrealizowanie. Skutki promieniowania Konstytucji na etap stanowienia prawa w zakresie legitymacji skargowej obejmują nie tylko przeciwdziałanie zaniechaniu ustawodawczemu w postaci nieprzyjęcia jakiegokolwiek regulacji ustawowej, określającej podstawy legitymacji skargowej, albo przyjęcia regulacji szczątkowej, ale również wyrażają się w konkretnych dyrektywach co do treści tych regulacji. Zamknięcie drogi sądowej nastąpiłoby gdyby dostęp do tej drogi został obwarowany takimi przesłankami legitymacji skargowej, że korzystanie z niej zostałoby w rzeczywistości uniemożliwione albo nadmiernie utrudnione⁶¹.

Z perspektywy art. 77 ust. 2 Konstytucji, odnoszonego do postępowania sądowoadministracyjnego, niedopuszczalne jest bowiem zarówno: 1) ustanowienie regulacji wprost wyłączającej orzekanie przez sąd administracyjny o naruszonych prawach i wolnościach w postępowaniu administracyjnym, tj. bezpośrednie zamknięcie drogi sądowej, jak i 2) wprowadzenie środków prawnych (podstaw

być uważane za ograniczenie, choć taką terminologię stosuje TK (P. Grzegorzczuk, K. Weitz, [w:] *Konstytucja RP...*, t. 1, s. 1782). Jednocześnie autorzy ci podkreślają, że nie oznacza to jednak, iż sposób, w jaki ustawodawca wyznacza krąg podmiotów, które mogą skutecznie uruchomić postępowanie sądowe w relacji do przedmiotu tego postępowania nie podlega kontroli z perspektywy art. 45 ust. 1. Dotyczyć to może przypadków, w których ustawa, normując legitymację do wszczęcia postępowania w sposób nieuzasadniony wykluczałaby osoby, na których sytuację prawną rzutuje rozstrzygnięcie, nie gwarantując wystarczających mechanizmów ochronnych.

59 Wyr. TK z 18 marca 2014 r., SK 53/12, OTK-A 2014/3, poz. 32.

60 Wyr. TK z 8 kwietnia 2014 r., SK 22/11, OTK-A 2014/4, poz. 37.

61 Wyr. TK z 14 czerwca 1999 r., K 11/98, OTK 1999/5, poz. 97; wyr. TK z 8 grudnia 2009 r., SK 34/08, OTK-A 2009/11, poz. 165.

legitymacji skargowej), których zastosowanie w praktyce doprowadzi do wyłączenia możliwości orzekania przez sąd administracyjny, tj. pośrednie zamknięcie drogi sądowej⁶². Z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji istotne jest, że realizacja prawa dostępu do sądu nie może doznawać takich ograniczeń, które naruszałyby samą istotę tego prawa. Naruszenie prawa dostępu do sądu może przybierać charakter bezpośredni (przez wyłączenie drogi sądowej, co jest zabronione przez art. 77 ust. 2 Konstytucji), ale również pośredni (przez takie ukształtowanie wymagań proceduralnych, które czynią uruchomienie postępowania nadmiernie utrudnionym)⁶³.

Ustawodawca, który decyduje się na oparcie legitymacji skargowej o kategorii interesów musi zapewnić, że zakres ochrony każdego z nich będzie zrównoważony z innymi i żaden z nich nie będzie chroniony w sposób nieproporcjonalny do pozostałych. W tym celu ustawodawca musi dokonać ważenia zasad konstytucyjnych, które mają na celu zabezpieczenie wartości interesu indywidualnego, publicznego i społecznego przez regulację dostępu do sądu administracyjnego, o czym będzie mowa w dalszej części pracy. Z punktu widzenia art. 45 ust. 1 (pozytywnego aspektu realizacji Konstytucji) oraz art. 77 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji (negatywnego aspektu realizacji Konstytucji) należy analizować sposób zabezpieczenia poszczególnych kategorii interesów w ramach modelu legitymacji skargowej oraz kryteria tej legitymacji przyjęte w ramach każdego z nich. Analiza ta nastąpi w dalszej części tego rozdziału.

Wyrazem promieniowania Konstytucji w fazie stosowania prawa jest wykładnia prokonstytucyjna, tj. poszukiwanie znaczenia normy prawnej odpowiadającego wartościom konstytucyjnym (*secundum legem fundamentalis*)⁶⁴. Jest to dość złożona operacja myślowa, wymagająca orzeczniczego rozumowania, w ramach którego sądy podejmują próbę interpretacji ustawy i Konstytucji w celu współuzgodnienia, a następnie współaplikacji normy konstytucyjnej i ustawowej. Nie tyle chodzi tu o problem bezpośredniego stosowania Konstytucji w konkretnym sporze jako podstawy rozstrzygnięcia, ile o skłonienie do poszukiwania w niej inspiracji interpretacyjnej, „kodu odczytania” przez nią ustawodawstwa zwykłego⁶⁵. Dokonywanie takiej wykładni jest uprawnione na gruncie art. 8 ust. 2 Konstytucji, zawierającego nakaz bezpośredniego stosowania tych jej przepisów, które mają skonkretyzowaną treść normatywną, a więc stanowią źródło uprawnień bądź obowiązków adresatów⁶⁶.

62 Wyr. TK z 12 marca 2002 r., P 9/01, OTK-A 2002/2, poz. 14.

63 Wyr. TK z 7 lipca 2003 r., K 25/01, ZU 2003/6A, poz. 60.

64 M. Safjan, [w:] *Konstytucja RP...*, t. 1, s. 88.

65 E. Łętowska, J. Łętowski, *Co wynika dla sądów z konstytucyjnej zasady podziału władz*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzciński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996, s. 391.

66 M. Safjan, [w:] *Konstytucja RP...*, t. 1, s. 88. Trafnie ujął to Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 13 listopada 2012 r., II OPS 2/12 w której stwierdził, że: „W przypadku, gdy określony przepis daje kilka możliwości interpretacji norm, należy przyjąć taki kierunek

Wydaje się, że takim niezdefiniowanym i niedookreślonym pojęciem, którego treść może być dekodowana przez sądy administracyjne w procesie wykładni prokonstytucyjnej, może być pojęcie interesu prawnego i interesu w zaskarżeniu. Konstytucyjne prawo do sądu stanowi wzorzec prokonstytucyjnej wykładni norm ustawowych, w tym art. 50 § 1 p.p.s.a. W tych przypadkach dochodzi do współstosowania Konstytucji (art. 45 ust. 1) z art. 50 § 1 p.p.s.a. Prokonstytucyjna wykładnia pojęcia interesu prawnego i interesu w zaskarżeniu przez sądy administracyjne przyjmuje postać stosowania przez nie reguły *in dubio pro libertate*. We współczesnych demokracjach konstytucyjnych, opartych na zasadzie ochrony wolności i praw jednostki, reguła ta, nakazująca rozstrzyganie wątpliwości interpretacyjnych na rzecz, a nie przeciwko prawom i wolnościom obywatelskim, odgrywa szczególną rolę⁶⁷. Z uwagi zaś na przyjmowaną zasadę podziału władzy, szczególne znaczenie w zakresie oceny dopuszczalności ingerencji w sferę praw i wolności jednostki, spełniają sądy administracyjne. Niezależnie od modelu prawnego, sądy administracyjne we współczesnych demokracjach konstytucyjnych są bowiem ostatecznym arbitrem między jednostką a państwem⁶⁸. Reguła wykładni *in dubio pro libertate* znajduje dopełnienie w zakazie wykładni rozszerzającej oraz zakazie stosowania analogii na niekorzyść w przypadku obowiązków nakładanych na jednostkę oraz na zasadzie dopuszczającej wykładnię rozszerzającą oraz stosowanie analogii na rzecz praw i wolności obywatelskich⁶⁹. Naruszenie prawa do sądu może nastąpić przez nadmierny formalizm procesowy prawodawcy, ale może być wynikiem działania (kumulatywnie lub indywidualnie) ustawodawcy lub przedstawicieli praktyki, w tym przede wszystkim organów wymiaru sprawiedliwości⁷⁰. Celem działania sądów administracyjnych jest sądowa kontrola administracji publicznej, a nie pozbawienie strony prawa do sądu przez nadmierny rygoryzm i niczemu nie służący formalizm⁷¹. W orzecznictwie sądów administracyjnych jako alternatywę dla formalizmu sędziowskiego wypracowano płynącą z reguły

wykładni, który najpełniej odpowiada normom, zasadom i wartościom konstytucyjnym. Jest to powinność sądu, wynikająca z zasady nadrzędności Konstytucji (art. 8 ust. 1). Istota i użyteczność wykładni prokonstytucyjnej ujawnia się przede wszystkim na poziomie wykładni funkcjonalnej. Niejednokrotnie jednak już na gruncie wykładni językowej, odwołującej się do pojęć prawnych ukształtowanych na gruncie danego języka prawnego (prawniczego) pojawiać się będzie konieczność określenia zwartości semantycznej tego lub innego pojęcia – z uwzględnieniem interpretacji konstytucyjnej. Dotyczy to przede wszystkim tych sytuacji (choć nie tylko), w których pojęcie prawne nie jest technicznie zdefiniowane na gruncie danej dyscypliny prawnej, ale ma charakter «aksjologicznie» otwarty, pozwalający na uwzględnienie szerszego kontekstu normatywnego» (por. M. Safjan, [w:] *Konstytucja RP...*, t. 1, s. 88).

67 M. Florczak-Wątor, [w:] *Konstytucja RP...*, t. 1, s. 287.

68 Tamże.

69 L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014, s. 163.

70 Wyr. TK z 20 maja 2008 r., P 18/07, OTK-A 2008/4, poz. 61.

71 Post. NSA z 22 marca 2012 r., II OSK 373/12, CBOSA.

in dubio pro libertate regułą domniemywania interesu prawnego oraz interesu w zaskarżeniu.

Z powyższego wynika, że promieniowanie Konstytucji w fazie stanowienia i stosowania prawa obejmuje również jej wpływ na treść i stosowanie przepisów ustaw procesowych dotyczących legitymacji skargowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Również ewentualne zmiany kształtu legitymacji skargowej, przyjętej w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym, a motywowane chociażby funkcjonowaniem skutecznych, alternatywnych modeli tej legitymacji w innych krajach, musiałyby uwzględniać przyjęcie takiej treści przepisów prawa w tym zakresie, które byłyby maksymalnie zbliżone do wartości zawartych w polskiej regulacji konstytucyjnej, w tym przede wszystkim dotyczących standardu dostępu do sądu administracyjnego. Skutki promieniowania Konstytucji na model legitymacji skargowej wyrażają się w dyrektywach tworzenia przepisów ustaw procesowych dotyczących legitymacji skargowej, dyrektywach stosowania tych przepisów przez sądy administracyjne w ramach ich prokonstytucyjnej wykładni oraz wpływie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na treść regulacji procesowych stanowionych przez ustawodawcę i orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące interpretacji kryteriów dostępu do sądu administracyjnego.

2.2. Kategorie interesów zabezpieczonych w ramach modelu legitymacji skargowej w świetle standardu konstytucyjnego dostępu do sądu administracyjnego

W ramach konkretnego modelu legitymacji skargowej ochronie mogą podlegać różne kategorie interesów. W podstawowym zakresie są nimi: interes indywidualny, publiczny oraz społeczny, ale także, co należy postulować również w systemie polskim, rozmaite formy ochrony interesów grupowych i rozproszonych, których nie da się sztywno skategoryzować w ramach któregośkolwiek z wymienionych wcześniej podziałów interesów. Właściwy wybór kategorii interesów, które mają podlegać ochronie w ramach danego modelu legitymacji skargowej i wybór stopnia ich zabezpieczenia w ramach tego modelu wymaga przeanalizowania, jaki wpływ na zabezpieczenie pozostałych kategorii interesów miałoby przyznanie ochrony (określonego stopnia tej ochrony) każdemu z interesów oraz jakie wartości przemawiają za przyznaniem stopnia ochrony każdej z kategorii interesu.

Podstawową kategorią interesu zabezpieczoną w modelu legitymacji skargowej powinien być z pewnością interes indywidualny. Założeniu temu odpowiada model legitymacji przyjęty w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym. Wyliczona w art. 50 § 1 p.p.s.a. kolejność podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi nie jest przypadkowa, a wynika z wagi chronionych wartości w demokratycznym państwie prawnym. To właśnie prawa podmiotowe jednostki są podstawową wartością, którą ma chronić postępowanie sądowoadministracyjne. Najczęściej ustawodawca decyduje się w ramach modelu legitymacji skargowej zagwarantować

ochronę także innym kategoriom interesów, co jest naturalną konsekwencją tego, że w demokratycznym państwie prawnym istnieją także inne wartości niż interes indywidualny, które wymagają ochrony, w tym przez przyznanie prawa do inicjowania postępowania sądowoadministracyjnego. Sposób i zakres ochrony interesu indywidualnego, publicznego i społecznego w modelach legitymacji skargowej różni się. Aby ustalić, jaki mógłby być optymalny stopień ochrony poszczególnych interesów w ramach modelu legitymacji skargowej należy skonfrontować ze sobą zasady konstytucyjne, które są nośnikami wartości związanych z interesem indywidualnym (prawo do sądu, zasada ochrony praw nabytych, trwałości decyzji ostatecznej) z zasadami, które uosabiają wartości ze sfery interesu publicznego i społecznego (zasada legalizmu, zasada dobra wspólnego, zasada ochrony dziedzictwa kulturowego i środowiska). Zasady konstytucyjne są bowiem nośnikami wartości i ich zadaniem jest wyznaczanie kierunków działań prawodawcy⁷². Wartości, w tym leżące u podstaw zasad konstytucyjnych uwzględnianych w ramach standardu konstytucyjnego dostępu do sądu administracyjnego, mogą względem siebie pozostawać w różnych relacjach. Może to być zarówno relacja wsparcia, jak i konkurencji. Niektóre z tych zasad stanowią podbudowę dla szerokiej konstrukcji legitymacji skargowej, podczas gdy inne mogą wchodzić z nią w konflikt. Ta różnorodność relacji, w jakich względem siebie pozostają poszczególne wartości konstytucyjne, może być źródłem problemów związanych z rozstrzygnianiem konfliktu zasad. U podstaw tych zasad mogą bowiem leżeć częściowo te same wartości albo wartości względem siebie komplementarne, a to oznacza, że konflikt między zasadami nie zawsze będzie oczywisty⁷³. Wagę poszczególnych zasad i leżących

72 L. Leszczyński, G. Maroń, *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G 2013, vol. LX/1, s. 81–82; M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 101–124; tejże, *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, RPEiS 2006, R. LXVII/1, s. 42; Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 24 i n.; A. Kalisz, *Rozwiązywanie kolizji norm i zasad w kontekście praw człowieka. Uwagi teoretycznoprawne*, [w:] *Wolność wypowiedzi versus wolność religijna. Studium z zakresu prawa konstytucyjnego, karnego i cywilnego*, red. A. Biłgorajski, Warszawa 2015, https://www.ksiegarnia.beck.pl/media/product_custom_files/1/3/13765-wolnosc-wypowiedzi-versus-wolnosc-religijna-studium-z-zakresu-prawa-konstytucyjnego-karnego-i-cywilnego-artur-bilgorajski-darmowy-fragment.pdf [dostęp: 31.01.2023]. Z poglądów tych wynika, że zasady konstytucyjne są to normy prawne należące do szczególnej kategorii. Ich specyfika polega na tym, że na tle norm zwykłych, zwanych regułami prawa, wyróżniają się doniosłością aksjologiczną, funkcjonalną i hierarchiczną. Status zasady prawa przysuguje normom o wysokiej mocy prawnej. Zasady nie zawierają wzorów zachowań jak normy zwykłe. Są przede wszystkim nośnikami wartości. Ich zadaniem jest wyznaczanie kierunków i dyrektyw interpretacyjnych dla zwykłych norm. Wartości – to z kolei rodzaje wspólnych dóbr społecznych chronionych przez prawo. Wartości łączą system prawa z innymi systemami normatywnymi. Mogą przy tym być chronione wprost albo pośrednio.

73 M. Florczak-Wątor, *Ważenie zasad konstytucyjnych jako podstawa sądowej wykładni prawa*, [w:] *Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Materiały Naukowe*, t. 4: *Argumentacja konstytucyjna w orzecznictwie sądowym*, Warszawa 2017, s. 30.

u ich podstaw wartości należałoby ustalać zarówno z uwzględnieniem ich jednostkowego, jak również systemowego znaczenia, a zatem relacji do innych zasad konstytucyjnych i wartości leżących u ich podstaw⁷⁴. U podstaw legitymacji skargowej leżą różnorodne wartości konstytucyjne, przede wszystkim wartości ze sfery interesu indywidualnego i interesu publicznego (społecznego), które są wysoce konfliktogenne. Rozstrzyganie kolizji między zasadami konstytucyjnymi, które ustawodawca powinien uwzględnić konstruując model legitymacji skargowej, można oprzeć o teorię zasad prawa przedstawioną przez Roberta Alexego⁷⁵, która jest koncepcją na tyle ugruntowaną, że nie wymaga szerszego wyjaśnienia. Kategorie interesów uwzględnianych w postępowaniu sądowoadministracyjnym mają różną wagę i stopień doniosłości dla systemu prawa. Wybór modelu legitymacji skargowej nie jest „rozstrzygnięciem” kolizji zasad, ale „rozwiązaniem” oddającym preferencje konkretnego ustawodawcy co do ochrony określonych kategorii interesów przed sądem administracyjnym. Wyjściem z sytuacji konfliktogenności interesów nie powinno być pominięcie – według wyboru ustawodawcy – któreś z kategorii interesów w modelu legitymacji skargowej, tak jak stwierdzenie konfliktu zasad nie prowadzi do uznania, że jedna z nich nie obowiązuje, lecz zabezpieczenie jej w odpowiednio dobranym stopniu. Rozstrzyganie konfliktogenności interesów w modelu legitymacji skargowej powinno odbywać się z poszanowaniem zasady sprawiedliwości społecznej, która nakazuje takie kształtowanie reguł procesowych, żeby nie dawać pierwszeństwa obronie jednego interesu nad drugim⁷⁶. Sprawiedliwość społeczna przybiera również postać sprawiedliwości proceduralnej, w tym sądowej sprawiedliwości proceduralnej. „Sprawiedliwy” model legitymacji skargowej jest modelem, w którym żaden z chronionych interesów nie ma absolutnego pierwszeństwa nad innymi, przy czym, jeżeli dochodzi do zachwiania równowagi między tymi interesami, to na korzyść interesu indywidualnego. W orzecznictwie polskich sądów administracyjnych zasada równowagi interesów w ramach dostępu do sądu nie jest w pełni respektowana, założenie bowiem o konieczności równoważenia interesów ma na celu raczej zapobieganie rozszerzającej wykładni interesu społecznego i publicznego niż rzeczywistą kompatybilność interesów. Ustawodawca polski za możliwie najszerszy stopień urzeczywistnienia zasad konstytucyjnych uznał model legitymacji skargowej zabezpieczający w pierwszej kolejności interes indywidualny przez konstrukcję interesu w zaskarżeniu, czego wyrazem jest m.in. systematyka art. 50 § 1 p.p.s.a., w którym ustawodawca wymienił tę postać interesu na pierwszym miejscu, i tylko uzupełniając uwzględnił interes publiczny i interes społeczny przez przyznanie legitymacji skargowej wyłącznie podmiotom instytucjonalnym i organom nadzoru (legitymacja publiczna) oraz organizacjom

74 Tamże, s. 31.

75 R. Alexy, *Teoria praw podstawowych*, tłum. B. Kwiatkowska, J. Zajadło, Warszawa 2016, s. 156.

76 Zdanie odrębne sędziów NSA Barbary Adamiak i Marii Rządewskiej do uchwały NSA z 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05.

społecznym, uznając taki model za optymalny w zakresie zabezpieczonych wartości. Inaczej ma się rzecz na przykład w porządku portugalskim, w którym wartość interesu indywidualnego została mocno zachwiana przez szeroką dostępność *actio popularis*. Warto podkreślić, że tak szerokie jak w polskim modelu legitymacji skargowej związanie prawa do wniesienia skargi z interesem indywidualnym jest wyłącznie jednym z rozwiązań funkcjonujących w porządkach prawnych. W zakresie przedmiotu ochrony zabezpieczonego przez konstrukcję legitymacji skargowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym w Polsce można stwierdzić, że wpisuje się on w tzw. model klasyczny (model prywatnych praw i interesów), którego wiodącą cechą jest to, że sądowa kontrola decyzji jest zaprojektowana w celu zaskarżenia decyzji przez jednostki dla ochrony praw indywidualnych przed ingerencją administracji. Model ten dopasowany jest do decyzji odnoszących się do jednostek, często do jednej osoby i z tego powodu nazywany jest dwubiegunowym. Nie jest adekwatny do decyzji regulacyjnych, odnoszących się do interesu publicznego⁷⁷. Skoro jednak w przypadku zasad konstytucyjnych nie istnieje możliwość rozstrzygnięcia wszystkich teoretycznie możliwych kolizji⁷⁸, to w konsekwencji nie istnieje również model legitymacji skargowej, w którym przyjęte wartości, to jest interes indywidualny, publiczny i społeczny funkcjonowałyby bezkolizyjnie. Jej kształt każdorazowo będzie wynikiem przyznania przez ustawodawcę pierwszeństwa jednej z zasad prawa kosztem innej, co przekładać się może na dominację jednej kategorii interesów nad innymi. Stworzenie „modelowej” konstrukcji dostępu do sądu administracyjnego jest niemożliwe, wybór bowiem stopnia ochrony jednej kategorii interesu przekłada się na stopień zabezpieczenia innej kategorii.

Kierując się teorią ważenia zasad prawa w pierwszej kolejności należy zidentyfikować zasady konstytucyjne, które powinny mieć znaczenie dla przyjęcia modelu legitymacji skargowej. Warto podkreślić, że potrzeba ważenia wartości, które leżą u podstaw wyznaczenia zbilansowanego modelu legitymacji skargowej jest nadal aktualna. Kategorie interesów, o które opiera się formuła legitymacji skargowej, są kategoriami stale ewoluującymi, zmiennymi w czasie. Ustawodawca powinien co najmniej dostrzegać te ewolucje, a w dalszej kolejności odpowiednio na nie reagować.

Wychodząc od kluczowej dla ochrony interesu indywidualnego zasady ochrony praw nabytych, wskazać należy, że zasada ta zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ta oznacza przede wszystkim konieczność ochrony i respektowania praw słusznie nabytych i ochrony

77 Por. J. Wegner-Kowalska, *Dostęp do postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego w systemach common law*, [w:] *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 71.

78 G. Maroń, *Formuła ważenia zasad prawa jako mechanizm usuwania ich kolizji na przykładzie koncepcji Roberta Alexego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza. Prawo 7, 2009, s. 87.

interesów w toku⁷⁹, ale obejmuje jednocześnie zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych interesów, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego⁸⁰. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych, jak i prywatnych⁸¹. Podstaw do wyprowadzenia tej zasady konstytucyjnej można upatrywać w zasadzie demokratycznego państwa prawnego i w art. 5 Konstytucji, nakazującym Rzeczypospolitej Polskiej zapewnienie realizacji wolności i praw człowieka i obywatela⁸². Przedmiotem ochrony właściwej omawianej zasadzie jest przysługujące już określonej osobie prawo podmiotowe. Nie ma przy tym znaczenia, czy prawo to zostało nabyte na podstawie indywidualnego aktu organu władzy, czy wprost na podstawie ustawy (z chwilą spełnienia określonych w niej przesłanek). Ochronie mogą bowiem podlegać zarówno prawa nabyte wskutek skonkretyzowania aktem stosowania prawa (wyrokiem, czy decyzją), jak i prawa nabyte *in abstracto*. Zasada ta ma ścisły związek z zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, nazywaną także zasadą lojalności państwa względem obywateli i ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem, będą także w przyszłości szanowane przez porządek prawny⁸³. Opierają się one zatem na pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które gwarantuje jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć⁸⁴.

Koniecznym wymaganiem realizacji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest zagwarantowanie bezpieczeństwa prawnego. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych⁸⁵. Chodzi przy tym o pewność prawa nie tyle w rozumieniu stabilności przepisów, co w aspekcie pewności tego, że na podstawie obowiązującego prawa obywatel może

79 Wyr. TK z 2 marca 1993 r., K 9/92, OTK 1993/5–6, poz. 64.

80 Wyr. TK z 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK-A, 2002/7, poz. 97.

81 Wyr. TK z 4 stycznia 2000 r., K 18/99, ZU 2000/1, poz. 1

82 Wyr. TK z 13 kwietnia 1998 r., ZU 1993/3, poz. 40.

83 Wyr. TK z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001/2, poz. 29.

84 Wyr. TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000/5, poz. 138; wyr. TK z 19 listopada 2008 r., Kp 2/08, OTK-A 2008/9, poz. 157; wyr. TK z 20 stycznia 2009 r., P 40/07, OTK-A, 2009/1, poz. 4; wyr. TK z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010/2, poz. 15.

85 Wyr. TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000/5, poz. 138; wyr. TK z 2 kwietnia 2007 r., SK 19/06, OTK-A, 2007/4, poz. 37.

kształtować swoje stosunki życiowe. W tym kontekście zasada ta wykazuje pewne podobieństwo ze znaną z prawa prywatnego i międzynarodowego zasadą *pacta sunt servanda*, nakazującą dotrzymywanie zawartych umów⁸⁶. Bezpieczeństwo prawne, przewidywalność prawa stanowionego przez państwo oraz respektowanie przez władzę działań podejmowanych w zaufaniu do państwa, gwarantują ochronę wolności człowieka⁸⁷. Osoba, o której sytuacji prawnej ostatecznie rozstrzygnął organ administracji publicznej ma prawo oczekiwać, że jeżeli sama nie zdecyduje się zaskarżyć rozstrzygnięcia organu do sądu albo nie zrobią tego uczestnicy postępowania administracyjnego prowadzonego w tej sprawie, rozstrzygnięcie organu będzie definitywnie kształtować jej sferę prawną.

Z zasadą ochrony praw nabytych ściśle związana jest zasada trwałości decyzji ostatecznej uregulowana w art. 16 § 1 k.p.a. Stanowi ona element konstrukcji demokratycznego państwa prawnego⁸⁸. Zasada ogólna trwałości decyzji ostatecznych ma podstawowe znaczenie dla stabilizacji opartych na decyzji skutków prawnych, dlatego w świadomości społecznej zasada ta uchodzić będzie z pewnością za jedno z kardynalnych założeń całego systemu ogólnego postępowania administracyjnego⁸⁹. Funkcją ochrony trwałości decyzji ostatecznej jest nie tylko ochrona praw nabytych strony, lecz także ochrona porządku prawnego⁹⁰. Reguła trwałości decyzji służy realizacji istotnych wartości, jakimi są ochrona porządku prawnego, stabilności obrotu, zaufania do organów państwa i samego prawa, a przede wszystkim – ochrony praw nabytych. Ma to duże znaczenie dla zagwarantowania bezpieczeństwa sytuacji prawnej obywateli⁹¹. Zasada (względnej) trwałości decyzji ostatecznych utożsamiana jest z taką stabilizacją, która jest niezbędna do pewności obrotu prawnego z uwagi na interes publiczny i interes stron⁹². Decyzja ostateczna oznacza, że sprawa została rozstrzygnięta definitywnie⁹³. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w ustawach szczególnych. Zasada ta powoduje, że decyzje ostateczne nie mogą być zmieniane lub uchylane w sposób dowolny, a jedynie w trybach nadzwyczajnych, wewnątrzadministracyjnych – w wypadkach i w sposób określony w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych, do

86 Wyr. TK z 13 listopada 2013 r., K 2/12, OTK-A 2012/10, poz. 12; wyr. TK z 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK 1999/7, poz. 165; wyr. TK z 12 maja 2015 r., P 46/13, OTK A 2015/10, poz. 146.

87 P. Tuleja, [w:] *Konstytucja RP...*, t. 1, s. 224.

88 P. Przybyś, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. P. Przybyś, System Informacji Prawnej Lex.

89 W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 123.

90 Wyr. NSA z 29 marca 1996 r., III SA 335/95, Serwis Podatkowy 1997/7, poz. 51.

91 Wyr. TK z 12 maja 2015 r., P 46/13, OTK-A, 2015/5, poz. 62.

92 Z. Kmiecik, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, System Informacji Prawnej Lex.

93 Wyr. NSA z 15 lipca 1998 r., II SA 730/98, lex nr 41768.

których odsyła art. 163 oraz w trybie zewnętrznym – skargi do sądu administracyjnego⁹⁴. Zasada trwałości oznacza przyjęcie domniemania legalności (prawidłowości) i mocy obowiązującej decyzji ostatecznych⁹⁵. Pewność prawa wymaga, aby dopuszczalność weryfikacji mocy obowiązującej decyzji została ograniczona pod względem szczegółowych przesłanek oraz czasu ich stosowania. Jednostka będąca adresatem ostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych ma prawo oczekiwać, że jej sytuacja prawna ukształtowana w sposób autorytatywny i wiążący przez organy państwa prawa nie będzie w sposób dowolny i nieprzewidywalny zmieniana, a granice czasowe i treściowe władczej ingerencji w tę sytuację będą w sposób jasny i precyzyjny wyznaczone⁹⁶.

Zarówno zasada ochrony praw nabytych, jak i zasada trwałości decyzji ostatecznych mają istotne znaczenie dla modelu legitymacji skargowej. Z analizy orzecznictwa TK oraz sądów administracyjnych można wywieść, że poszanowanie tych zasad przez ustawodawcę powinno wiązać się m.in. z ukształtowaniem modelu legitymacji skargowej, w którym ze skargą do sądu administracyjnego może wystąpić podmiot powołujący się w niej na swoje własne prawa lub obowiązki. Taka formuła legitymacji skargowej niesie jednak ze sobą różne możliwe warianty ochrony interesu indywidualnego na drodze sądowej. Pamiętać bowiem należy o kształtującej się coraz szybciej w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych krajów Europy Zachodniej formule ochrony interesów złożonych i rozproszonych, uzupełniającej podstawową formułę ochrony interesu osoby, która jest bezpośrednim adresatem zaskarżonego do sądu administracyjnego aktu. Fakt funkcjonowania Polski w reżimie prawa Unii Europejskiej rodzi potrzebę udzielenia odpowiedzi na pytanie o konieczność rozszerzenia w ramach standardu dostępu do sądu administracyjnego w Polsce wyrażanej w regulacjach unijnych partycypacji społecznej takich osób w postępowaniach sądownoadministracyjnych oraz kryteria dopuszczalności środków prawnych ochrony tego typu interesów.

Godzenie ze sobą w regulacji ustawowej dotyczącej dostępu do sądu administracyjnego legitymacji skargowej opartej zarówno o interes indywidualny, publiczny, społeczny oraz trudnych do jednoznacznej kwalifikacji interesów grupowych, wymaga bilansowania zasad i wartości konstytucyjnych oraz ograniczenia niektórych z praw i wolności na rzecz innych. Omawiane zasady: ochrony praw nabytych oraz trwałości decyzji ostatecznych nie są bowiem wyłącznymi, które ustawodawca może uwzględnić konstruując model legitymacji skargowej. Nie należy zapominać w pierwszej kolejności o zasadzie legalizmu, która może mieć znaczenie w konstruowaniu modelu legitymacji skargowej dla zapewnienia w szerszym zakresie możliwości przywracania na drodze sądowej zgodności z prawem

94 H. Knysiak-Sudyka, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, System Informacji Prawnej Lex.

95 Wyr. WSA w Rzeszowie z 17 kwietnia 2013 r., III AUa 71/13, CBOSA.

96 M. Kamiński, *Konstytucyjne podstawy domniemania ważności decyzji administracyjnej*, PiP 2007/9, s. 62.

działalności administracji publicznej. Wyjście od tej zasady przy konstruowaniu modelu legitymacji skargowej stanowiło w sposób oczywisty uzasadnienie do przyjęcia legitymacji skargowej prokuratora, ale przykładowo w systemie prawnym Portugalii także różnych wariantów skarg typu *actio popularis*. Zarówno legitymacja skargowa prokuratora, jak i skargi „popularne” mogą służyć zagwarantowaniu zgodnego z prawem działania organów administracji publicznej zwłaszcza w tych sytuacjach, w których adresat decyzji nie jest zainteresowany wyeliminowaniem z obrotu prawnego niezgodnej z prawem decyzji, gdyż jest ona dla niego źródłem korzystnej zmiany.

Rozpatrując zasady konstytucyjne inne niż: zasada ochrony praw nabytych, zasada trwałości decyzji ostatecznych oraz zasada legalności, które mogą mieć znaczenie w procesie kształtowania modelu legitymacji skargowej, można uwzględnić również konstytucyjną zasadę dobra wspólnego, zasadę wolności tworzenia i działania organizacji społecznych, zasadę zrównoważonego rozwoju, czy ochrony dziedzictwa kulturowego. Tezę taką można bez wątplenia postawić analizując system prawny Portugalii. W portugalskim porządku prawnym zadanie wypełniania konstytucyjnych obowiązków przez obywateli połączone zostało z modelem legitymacji skargowej, w którym wystąpienie ze skargą przez każdego obywatela uzasadnia dbałość o stan dóbr publicznych o istotnym znaczeniu dla społeczeństwa, m.in. środowiska lub dóbr kultury. W tym systemie prawnym legitymacja skargowa opiera się na *actio popularis* w tych kategoriach spraw, które z punktu widzenia interesu publicznego mają szczególnie doniosłe znaczenie dla obecnych i przyszłych pokoleń.

W polskim systemie prawnym, który nie jest dostosowany do indywidualnych skarg popularnych, warto zwrócić uwagę na potrzebę zapewnienia ochrony „torującym sobie drogę” różnym formom interesów grupowych przy pomocy skarg, które mogą czerpać z formuły skarg popularnych, nie będąc jednocześnie emanacją jej formuły indywidualnej. Analiza systemów prawnych wielu krajów⁹⁷ pozwala przyjąć, że model legitymacji skargowej nie jest konstrukcją, w której interes partykularny jest nie do pogodzenia z ochroną grup interesów kategoryzowanych jako społeczne, publiczne czy lokujących się nieco poza nawiasem podstawowych kategorii interesów, grupowych. W sferze normatywnej, model legitymacji skargowej musi wymagać wyważenia proporcji między prawami i wolnościami jednostki, a ich ograniczeniami z uwagi na dobro wspólne. Wyważenie tych proporcji polega w podstawowym zakresie na przyznaniu uprawnienia do wniesienia skargi przez organizację społeczną przy zapewnieniu mechanizmu kontroli sądu administracyjnego nad tym, czy udział organizacji społecznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym rzeczywiście jest podyktowany potrzebą ochrony interesu społecznego. Skarga organizacji społecznej stanowi instrument prawny przysługujący obywatelom tworzącym zorganizowaną strukturę, często w celu ochrony

97 Zob. rozdział I punkt 2.

dóbr o szczególnym znaczeniu zarówno dla tej grupy społecznej, jak i całego społeczeństwa, jak np. środowisko naturalne danego regionu.

W demokratycznym państwie prawnym ustrojodawca nakazuje ustawodawcy urzeczywistnienie zasad konstytucyjnych ochrony interesu indywidualnego, publicznego i społecznego w możliwie najpełniejszy sposób, co jest zadaniem trudnym, ponieważ zasady te są wobec siebie konkurencyjne. Zadanie zrównoważenia tych interesów spoczywa także na ustawodawcy, którego celem jest określenie modelu legitymacji skargowej. Należy określić, do jakiego stopnia każda z zasad konstytucyjnych, u podstaw której leżą wartości interesu indywidualnego, publicznego i społecznego może zostać urzeczywistniona w modelu legitymacji skargowej. Dla modelu legitymacji skargowej opartego o różnorodne kategorie interesów ma znaczenie, że będące źródłem interesu indywidualnego zasada ochrony praw nabytych i zasada trwałości decyzji administracyjnej nie oznaczają nienaruszalności praw ukształtowanych aktem stosowania prawa przez organ administracji publicznej. Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego. Odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna, a zatem konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości, czy interesów i pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji i odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami⁹⁸. Ustawodawca może ograniczyć zasadę ochrony praw nabytych, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć interesem jednostki⁹⁹. Względ na interes publiczny i społeczny może stanowić o konieczności ingerencji ustawodawcy w formę i treść zasady dostępu do sądu, w tym administracyjnego i ograniczać treść zasady ochrony praw nabytych. Ocena dopuszczalności wyjątków od zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, na ile usprawiedliwione jest oczekiwanie jednostki, że prawa uznane przez państwo będą w pełni realizowane. Zasada ochrony praw nabytych chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Ochroną nie są objęte prawa nabyte niesłusznie lub niegodziwie¹⁰⁰.

98 Wyr. z 15 września 1998 r., K 10/98, OTK 1998/5, poz. 64.

99 Bezpieczeństwo prawne jednostki może pozostawać w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego. Jest oczywiste, że we współczesnym społeczeństwie nie mogą istnieć prawa i wolności jednostki o charakterze absolutnym, bo konieczność życia publicznego i względ na prawa i wolności innych osób wymagają od każdego poddania się określonym ograniczeniom (por. P. Tuleja, [w:] *Konstytucja RP...*, t. 1, s. 225; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 122).

100 Wyr. TK z 4 stycznia 2000 r., K 18/99, OTK 2000/1, poz. 1. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe.

Również i zasada ochrony trwałości decyzji ostatecznej nie ma charakteru bezwzględneho. Uzasadnieniem konstrukcji prawnych, których celem jest wyeliminowanie z obrotu wadliwej decyzji jest konstytucyjna zasada praworządności (legalizmu), która odnosi się też do działalności orzeczniczej organów administracji publicznej. Rezultatem zastosowania takich konstrukcji jest przywrócenie stanu zgodnego z prawem, a co najmniej eliminacja stanu niezgodnego z prawem¹⁰¹. Zgodnie z art. 16 § 2 k.p.a., decyzje mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonym w odrębnych ustawach. Z art. 16 § 2 k.p.a. *expressis verbis* wynika ustanowienie zasady ogólnej prawa do skargi do sądu administracyjnego, której przyjęcie wpływa z art. 2 Konstytucji, w myśl którego Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, a zatem państwem gwarantującym jednostce prawo do sądu, które to prawo następnie zostało *expressis verbis* ustanowione w art. 77 ust. 2 Konstytucji¹⁰². Zasada sądowej weryfikacji decyzji ostatecznych (art. 16 § 2 k.p.a.) oznacza, że decyzje te mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem. Art. 16 § 2 k.p.a., ustanawiając zasadę ogólną prawa do sądu, wyznacza również podstawę wnoszenia skarg – niezgodność z prawem decyzji administracyjnej¹⁰³.

Z kolei uwzględniając treść konstytucyjnej zasady dobra wspólnego przy tworzeniu modelu legitymacji skargowej nie należy zapominać, że istotą zasady dobra wspólnego nie jest arbitralne rozstrzyganie konfliktu między interesem indywidualnym a społecznym, na korzyść tego drugiego¹⁰⁴. Przesłanki legitymacji skargowej organizacji społecznej nie mogą być określone przez ustawodawcę nazbyt szeroko ani też rozszerzająco interpretowane przez sądy. Uprawnienie do wniesienia skargi przez organizację społeczną jest bowiem rozwiązaniem szczególnym wobec konieczności wykazania przez stronę przy wnoszeniu skargi interesu w zaskarżeniu opartego na przepisach prawa materialnego lub wyjątkowo procesowego. Udział organizacji społecznych w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie jest obojętny dla stron. Skarga przysługująca organizacji społecznej może być niekiedy wykorzystywana nie tyle jako środek ochrony interesu społecznego, ale jako mechanizm blokowania konkretnych inwestycji, czy środek działania wyłącznie w interesie członków organizacji.

Stopień uwzględnienia konkurujących zasad konstytucyjnych w ramach modelu legitymacji skargowej należy ustalić z wykorzystaniem art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten dopuszcza ograniczenia praw i wolności w celu ochrony interesu publicznego i społecznego. Ograniczenie zasady praw nabytych i trwałości decyzji ostatecznych przez przyznanie uprawnienia do wniesienia skargi prokuratorowi

101 Wyr. TK z 12 maja 2015 r., P 46/13, OTK-A, 2015/5, poz. 62.

102 B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 87.

103 Tamże, s. 89.

104 W. Brzozowski, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, PiP 2016/11, s. 17–28.

i organizacji społecznej znajduje uzasadnienie w art. 31 ust. 3 Konstytucji, choć z punktu widzenia tego przepisu powinny być oceniane kryteria legitymacji skargowej tych podmiotów, aby stopień zabezpieczenia kategorii interesów, które chronią przez wniesienie skargi nie był nadmierny w stosunku do stopnia ochrony interesu indywidualnego, a jednocześnie adekwatny do zakładanego celu. Z dotychczasowego orzecznictwa TK dotyczącego zasady proporcjonalności wynika, że spośród możliwych środków działania należy wybrać najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne do osiągnięcia założonego celu. Wymagane jest rozważenie, czy została zachowana równowaga między interesem publicznym a ochroną praw i wolności jednostki. Nie wystarczy stwierdzić, że istnieje inna zasada konstytucyjna, którą należy uwzględnić przy wprowadzaniu ograniczeń określonej zasady konstytucyjnej. Decydując się na ograniczenie takiej zasady z uwagi na inną zasadę konstytucyjną, zasadzie tej należy bowiem w tym przypadku dać pierwszeństwo przed pierwszą zasadą. Udzielenie odpowiedzi dokonuje się w procesie decyzyjnym ważenia wartości¹⁰⁵ na potrzeby danej regulacji prawnej, którą może być również ustawa regulująca dostęp do sądu administracyjnego¹⁰⁶. Technika harmonizowania (balansowania) kolidujących interesów musi przyjmować za punkt wyjścia ustalenie ich rangi. W modelu legitymacji skargowej chodzi o równoważenie interesu jednostki (interesu we wniesieniu skargi) z interesem publicznym i społecznym (począwszy od *actio popularis*, a skończywszy na legitymacji skargowej podmiotów instytucjonalnych i innych podmiotów działających na rzecz interesu publicznego i społecznego). Stosowanie techniki balansowania interesów musi opierać się na kryteriach i argumentach aksjologicznych, bo tylko tą drogą można ustalić, który z kolidujących interesów ma wyższą rangę, czy znaczenie. Uwzględnienie tych postulatów w ramach legitymacji skargowej powinno zakładać, że ustawodawca zróżnicuje kategorie interesów podlegających ochronie, lecz nie przyzna absolutnego prymatu żadnemu z nich. Gwarancją zachowania proporcjonalności w ograniczeniu praw w celu realizacji interesu publicznego jest za każdym razem właściwe zrównoważenie interesu prywatnego i publicznego¹⁰⁷.

105 R. Alexy, *Teoria...*, s. 144.

106 Ustalenie zakresu dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności obraca się wokół techniki harmonizowania lub balansowania kolidujących ze sobą interesów – z jednej strony interesu jednostki w realizowaniu przysługujących jej praw i wolności, z drugiej – interesu publicznego, odnoszącego się do różnych dziedzin życia społecznego. Nie ma możliwości przesądzenia jednoznacznie i definitywnie o wyniku wartościowania na rzecz jednej lub drugiej zasady pozostającej w konflikcie, tym bardziej że „wyższość” pewnej zasady jest zawsze warunkowa i jej przewaga w konkretnej sytuacji nie przesądza o pierwszeństwie w innej sytuacji (por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 126; M. Safjan, [w:] *Konstytucja RP...*, t. 1, s. 79).

107 Wyr. TK z 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK-A 2003/9, poz. 96; wyr. TK z 20 marca 2006 r., K 17/05, OTK-A 2006/3, poz. 30; wyr. TK z 8 października 2007 r., K 20/07, OTK-A 2007/9, poz. 102; wyr. TK z 26 listopada 2007 r., P 24/06, OTK-A 2007/10, poz. 126; wyr. TK z 25 maja 2010 r., P 29/08, OTK-A 2010/4, poz. 35; wyr. TK z 28 lutego 2012 r., K 5/11, OTK-A 2012/2, poz. 16.

Zasada prawa do skargi podmiotów instytucjonalnych i organizacji społecznych stanowi sama w sobie ograniczenie zasady trwałości decyzji ostatecznej, jednak o tym, czy proporcjonalne, decyduje model legitymacji skargowej przyjęty przez ustawodawcę.

Konstruowanie modelu legitymacji skargowej, z uwagi na konieczność respektowania różnorodnych wartości, wymaga do pewnego stopnia ważenia i balansowania wartości i zasad, tj. zadecydowania, że w danym porządku prawnym jedna zasada może ustąpić innej, w danym państwie i w jego stanie prawnym ważniejszej. Brak więc modelowych rozwiązań dotyczących konstrukcji legitymacji skargowej. Każdorazowo powinno stosować mechanizm wyważenia skorelowany z zasadą proporcjonalności. Ustawodawca stojący przed zadaniem konstruowania legitymacji skargowej ma do czynienia z tzw. trudnym przypadkiem, czyli sytuacją, w której nie ma jednego poprawnego rozwiązania legislacyjnego ze względu na różnorodność zasad i wartości, które mogą wpływać na jego decyzję. Najlepszym rozwiązaniem wydaje się uwzględnienie w modelu legitymacji zróżnicowanych grup interesów i ocena stopnia dopuszczalnego zabezpieczenia tych interesów w taki sposób, aby nie dać absolutnego pierwszeństwa żadnemu z nich, a jednocześnie, aby interes indywidualny nie doznał nadmiernego uszczerbku. W tych porządkach prawnych, w których konstytucja wprost nie stanowi o kategorii interesów, które powinny zostać uwzględnione w modelu legitymacji skargowej i środkach prawnych je urzeczywistniających (np. *actio popularis*), ustawodawcy zwykłemu pozostawiono decyzję, czy, a jeżeli tak, to której z kategorii interesów przyznać pierwszeństwo w przyjętym modelu legitymacji skargowej. W polskim modelu legitymacji skargowej można mówić o nadrzędnej pozycji interesu w zaskarżeniu jako podstawowym kryterium, na którym oparto legitymację skargową, z uzupełniającą rolą interesu publicznego w postaci legitymacji skargowej podmiotów instytucjonalnych oraz legitymacji skargowej organizacji społecznych i *quasi actio popularis* organizacji ekologicznych. Można pokusić się wręcz o postawienie tezy o zdominowaniu polskiego modelu legitymacji skargowej przez interes indywidualny i zaryzykować postulowanie rozważania przyznania szerszej ochrony interesom grupowym – o czym będzie jeszcze mowa.

Nie można zapominać, że z orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego można wywieść, że istotą prawa dostępu do sądu jest dostęp realny i skuteczny. Jednocześnie istotą dostępu do sądu od strony podmiotowej jest dostęp osób indywidualnie dotkniętych zaskarżonym do sądu administracyjnego aktem lub czynnością. Z powyższego wynika, że podstawowym zadaniem legitymacji skargowej powinno być zabezpieczenie interesu indywidualnego i zagwarantowanie skutecznego dostępu do sądu osobom indywidualnie dotkniętym zaskarżonym aktem. Modyfikacje na rzecz ochrony interesu publicznego i społecznego w modelu legitymacji skargowej są możliwe, a nawet konieczne, ale ustawodawca decydujący się na takie rozwiązanie musi zagwarantować, że dostęp do sądu osób indywidualnie

dotkniętych zaskarżonym aktem bądź czynnością nie zostanie nieproporcjonalnie ograniczony. W polskim porządku prawnym, w którym Konstytucja nie daje podstaw do przyjęcia *actio popularis* przed sądem administracyjnym, takim nieproporcjonalnym ograniczeniem byłoby dopuszczenie szerokiej formuły dostępu do sądu administracyjnego podyktowanej ochroną interesu publicznego, jaką niosą za sobą indywidualne skargi „popularne”. Takie rozwiązanie wymagałoby z pewnością odstąpienia przez TK od dotychczasowych poglądów dotyczących prawa dostępu do sądu. W polskim porządku prawnym stanowiłoby to nadmierną ingerencję w ochronę praw nabytych i zasadę trwałości decyzji administracyjnych, nieznaidującą wystarczających podstaw w klauzuli interesu publicznego i społecznego, które to wartości zabezpiecza przyznanie uprawnienia do wniesienia skargi podmiotom instytucjonalnym oraz organizacjom społecznym. Z jednej strony Konstytucja zobowiązuje ustawodawcę do zapewnienia możliwie szerokiego dostępu do sądu, z drugiej zaś – dostęp ten nie powinien być ukształtowany w sposób nazbyt szeroki, ponieważ mogłoby to pociągnąć za sobą niewydolność wymiaru sprawiedliwości, a w konsekwencji stać na przeszkodzie realnej ochronie sądowej¹⁰⁸.

Naruszeniem prawa do sądu może skutkować nie tylko ustanowienie nadmierne ograniczających kryteriów legitymacji skargowej, ale i nazbyt szerokich. Nadmierne rozszerzenie dostępu do sądu wpływa na zakres prawa do sądu osób, które legitymują się interesem w zaskarżeniu, tj. np. uniemożliwia im uzyskanie wyroku sądowego w rozsądnym terminie z uwagi na obciążenie sądów dużą liczbą rozpoznawanych spraw. Godzi to w wypracowaną w orzecnictwie TS zasadę efektywności i realności dostępu do sądu, którego podstawowymi adresatami są jednostki w ich własnych sprawach. Nadmierne rozszerzanie dostępu do sądu celem ochrony interesu publicznego może prowadzić do ingerencji w prawa jednostki, której przysługuje „pierwotny” dostęp do sądu, tj. osoby posiadającej interes w zaskarżeniu. Zakres ochrony interesu publicznego i społecznego w ramach modelu legitymacji skargowej można modyfikować przyznając prokuratorowi oraz organizacji społecznej uprawnienie do zaskarżenia wszelkich aktów i czynności poddanych kognicji sądu administracyjnego albo zawężając je tylko do niektórych ich kategorii. Stopień zabezpieczenia interesu społecznego w modelu legitymacji skargowej można również modyfikować przyznając *quasi actio popularis* organizacjom społecznym w postępowaniach, których przedmiotem ochrony są dobra szczególnie ważne dla całego społeczeństwa.

Z powyższych rozważań wynika, że ochrona interesu indywidualnego w ramach modelu legitymacji skargowej odbywa się przy pomocy kryterium interesu w zaskarżeniu albo naruszania interesu prawnego. Rozszerzona formuła ochrony interesu indywidualnego może przyjmować postać domniemywania interesu w zaskarżeniu przez sądy administracyjne. Stopień zabezpieczenia interesu publicznego może mieć charakter wąski albo szeroki. Stopień wąski

108 F. Geburczyk, *Szczegółowe wymogi...*, s. 182.

oznacza przyznanie prawa skargi prokuratorowi wyłącznie w odniesieniu do niektórych aktów poddanych kognicji sądów administracyjnych, stopień szerszy – w stosunku do wszystkich aktów poddanych tej kognicji oraz dopuszczenie tzw. skarg kolektywnych, natomiast stopień najszerszy zakłada przyznanie prawa skargi każdemu w imię ochrony interesu publicznego. Stopień wąski ochrony interesu społecznego oznacza przyznanie prawa do wniesienia skargi organizacji społecznej w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, w tych sprawach, w których organizacja uczestniczyła w postępowaniu administracyjnym albo w innym postępowaniu, w którym dopuszczalny był jej udział; stopień szerszy także w tych sprawach, w których nie brała ona udziału w tym postępowaniu administracyjnym, a stopień najszerszy zakłada prawo organizacji społecznej do wniesienia skargi nawet w tych sprawach, które nie dotyczą interesów prawnych innych osób (np. dotyczą interesów faktycznych), a więc na zasadzie *actio popularis*. Istotnym, ale dopuszczalnym ograniczeniem interesu indywidualnego jest przyznanie organizacjom społecznym *quasi actio popularis* w niektórych dziedzinach prawa, których przedmiotem ochrony są dobra o wartości szczególnej dla społeczeństwa. Kontrolę nad aktywnością organizacji społecznych w zakresie wszczynania postępowania sądowoadministracyjnego powinien sprawować sąd administracyjny, który musi być uprawniony do badania, czy za wniesieniem skargi przez organizację społeczną rzeczywiście przemawia interes społeczny.

Wydaje się, że nieproporcjonalnym ograniczeniem interesu indywidualnego w polskim systemie prawnym byłyby indywidualne skargi popularne przyznane jednostkom w celu ochrony interesu publicznego. Dużym wyzwaniem dla polskiego systemu prawnego może być natomiast pogodzenie rosnącej potrzeby zwiększenia skali zabezpieczenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym interesów grupowych i rozproszonych z zapewnieniem jednostce sprawnego i efektywnego dostępu do sądu administracyjnego.

3. Zasada sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i jej zakres podmiotowy a prawo do sądu

Stosownie do art. 165 ust. 2 Konstytucji, samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Przepis ten jest interpretowany w taki sposób, że wynikają z niego dwie normy, z których pierwsza polega na poręczeniu jednostkom samorządu terytorialnego samodzielności jako ich podstawowej cechy ustrojowej.

Pojęcie samodzielności stanowi jeden z najważniejszych elementów odnoszących się do istoty samorządu terytorialnego i samorządności w ogóle¹⁰⁹. Istotę samodzielności można wywieść z etymologii pojęcia samorządu, wskazującego na samoistny, niezależny zarząd, „samozarząd”, czyli samodzielne zarządzanie określonymi sprawami¹¹⁰. Zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wiąże – choć w różny sposób – wszystkie władze publiczne, a zwłaszcza organy wszystkich gałęzi władzy¹¹¹. Ma zastosowanie w relacjach między samymi jednostkami samorządu terytorialnego, zarówno tego samego, jak i różnych szczebli. Przymiot samodzielności przysługuje jednak przede wszystkim samorządowi terytorialnemu w stosunku do innych struktur władzy publicznej, a zwłaszcza w stosunku do organów administracji rządowej¹¹². Samodzielność samorządu terytorialnego oznacza niezależność od administracji państwowej i brak hierarchicznego podporządkowania organom administracji rządowej. Samorząd terytorialny został powołany przez prawo do wykonywania zadań publicznych przez odrębne od państwa podmioty prawne, które podlegają w ściśle określonym zakresie nadzorowi państwowemu¹¹³. Gdy chodzi o samą zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, to w teorii prawa administracyjnego eksponuje się jej wielopłaszczyznowość. Wyróżnia się różne aspekty tej samodzielności, jak np. organizacyjny (ustrojowy), administracyjny, majątkowy, finansowy, zadaniowy itp. Przyjmuje się, że konstytucyjna zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oznacza, że: 1) jednostki samorządu terytorialnego mają określony zakres zadań własnych związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców oraz zadań zleconych określonych przez ustawy; 2) jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie realizują swoje zadania, wyrażając wolę mieszkańców; 3) ingerencja organów władzy wykonawczej w realizację tych zadań powinna zostać ograniczona do procedur nadzorczych opartych na kryterium legalności; 4) ingerencja prawodawcza w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wymaga zachowania formy ustawowej oraz poszanowania zasady zupełności regulacji ustawowych; 5) wszelka ingerencja w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego musi być zgodna z zasadą proporcjonalności; 6) prawa i interesy jednostek samorządu terytorialnego podlegają ochronie sądowej¹¹⁴.

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego przejawia się w ich odrębnej osobowości prawnej oraz swobodzie wykonywania uprawnień podczas realizacji

109 *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2011, s. 15.

110 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 318.

111 P. Czarny, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, System Informacji Prawnej Lex.

112 Wyr. TK z 23 października 1996 r., K 1/96, OTK 1996/5, poz. 38; post. TK z 13 stycznia 1998 r., U 2/97, OTK 1998/1, poz. 4.

113 Z. Niewiadomski, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, Warszawa 2015, s. 26.

114 Wyr. TK z 12 marca 2007 r., K 54/05, OTK ZU 2007/3, poz. 25.

zadań publicznych¹¹⁵. Oba te aspekty podlegają ochronie sądowej. Zagwarantowana konstytucyjnie osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego oznacza, że jednostki te mogą być podmiotem praw i obowiązków w sferze publicznej i prywatnej. Mogą posiadać prawo własności, a także korzystać z innych praw majątkowych¹¹⁶. Osobowość prawna umożliwia im funkcjonowanie w obrocie cywilnoprawnym na zasadach przewidzianych dla osób prawnych prawa prywatnego oraz uczestniczenie w postępowaniach administracyjnych jako ich strona.

Za wyjątkowo istotną cechę określającą relacje między samorządem a władzą rządową należy uznać podmiotowość publicznoprawną jednostek samorządu terytorialnego. Eksponuje ona ich prawo do posiadania własnych zadań publicznych i prawo realizacji publicznego interesu lokalnego. Gwarantuje ona samorządowi w sferze publicznych zadań własnych niezależność (samodzielność) względem administracji rządowej. W sferze publicznoprawnej samodzielność jednostek samorządu terytorialnego oznacza względną swobodę w podejmowaniu decyzji dotyczących realizacji zadań publicznych, mających na celu zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej, zgodnie z własną polityką¹¹⁷. Na niezależność jednostek samorządu terytorialnego w sferze publicznoprawnej składa się samodzielność kompetencyjna ich organów. Dzięki tego rodzaju podmiotowości prawnej organy jednostek samorządu terytorialnego mogą korzystać z form władczych w celu realizacji potrzeb mieszkańców, np. regulować sprawy lokalne o charakterze powszechnym za pomocą stanowionego przez siebie prawa miejscowego, czy rozstrzygania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych¹¹⁸. Charakter podmiotowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego prowadzi do wniosku, że ich samodzielność jest jedną, zintegrowaną kategorią prawną, bez względu na charakter prawny stosunków objętych ochroną sądową. Taka interpretacja jest optymalna, akcentuje bowiem aktywną rolę jednostki samorządu terytorialnego i jej organów w zaspokajaniu potrzeb mieszkańców, które odbywa się przy użyciu instrumentów tak prawa administracyjnego (publicznego), jak i cywilnego (prywatnego)¹¹⁹.

Ustrojowa samodzielność samorządu terytorialnego nie jest zasadą absolutną, gdyż jej ramy wymagają określenia ustawowego. Zważywszy jednak na nadrzędny charakter tej zasady, ustawodawca zwykły nie może wprowadzać ograniczeń dowolnych i w pełni uznaniowych. Wszelkie ograniczenia samodzielności

115 P. Czarny, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*

116 M. Masternak-Kubiak, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczowska, System Informacji Prawnej Lex.

117 M. Chmaj, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 526.

118 A. Doliwa, *Atrybut osobowości prawnej jako gwarant samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego*, red. P. Sitniewski, Białystok 2009, s. 27–28.

119 J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 126.

samorządu muszą mieć uzasadnienie w przepisach Konstytucji, przy czym zawsze obowiązuje zakaz nadmiernej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowaną sferę samodzielności samorządu¹²⁰.

W doktrynie wskazuje się, że drugą „konsekwencją” przepisu art. 165 ust. 2 Konstytucji jest powierzenie przede wszystkim sądom zadania zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego samodzielności¹²¹. Rola sądów w realizacji ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego ma kluczowe znaczenie, niemniej jednak należy podkreślić również szczególną rolę ustawodawcy, gdy chodzi o zapewnienie skuteczności tej ochrony. Jest tak dlatego, że w istocie jedynie gwarancja sądowej ochrony samodzielności jest wyrażona *expressis verbis* w konstytucyjnej normie prawnej. Przepis ten stanowi o ochronie sądowej przysługującej jednostkom samorządu terytorialnego, jednak sam w sobie nie przewiduje żadnych prawnych mechanizmów tej ochrony. Aby ustalić zakres sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, należy sięgnąć do przepisów szczególnych zezwalających tym jednostkom na poszukiwanie ochrony sądowej.

Art. 165 ust. 2 Konstytucji, przepisy ustaw ustrojowych oraz przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewidujące uprawnienie jednostki samorządu terytorialnego do wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie są odrębnymi od art. 165 ust. 2 Konstytucji podstawami sądowej ochrony jednostek samorządu terytorialnego, podobnie jak nie są nimi art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 50 § 1 p.p.s.a. Mimo że ani art. 45 ust. 1, ani art. 165 ust. 2 Konstytucji nie stanowią, że określenie warunków dostępu do sądu czy warunków sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nastąpi na zasadach przewidzianych w ustawach. Takie rozwiązanie wynika z art. 176 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym ustroj, właściwość i postępowanie przed sądami określają odpowiednie ustawy. Jednostki samorządu terytorialnego nie mogą, powołując się wyłącznie na art. 165 ust. 2 Konstytucji, ubiegać się o sądową ochronę, ponieważ ochrona ta odbywa się na zasadach wyznaczonych przepisami ustawowymi. Środków ochrony sądowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego należy zatem szukać poza art. 165 ust. 2 Konstytucji w odrębnych przepisach ustawowych, stanowiących konkretyzację wynikającej z niego zasady. Do ustawodawcy należy, zgodnie z art. 176 ust. 2 Konstytucji, dostosowanie rozwiązań dotyczących sądowej ochrony do zakresu samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wynikającego z przypisanych im zadań i kompetencji do ich realizacji¹²².

Szeroki zakres uprawnień ustawodawcy w kształtowaniu systemu gwarancji samodzielności samorządu terytorialnego nie oznacza, że jakość stanowionego przez ustawodawcę prawa w tym przedmiocie jest poza kontrolą jednostek samorządu terytorialnego. Jednym z podstawowych instrumentów sądowej ochrony

120 M. Masternak-Kubiak, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*

121 P. Czarny, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*

122 Tamże.

samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, obok skargi do sądu administracyjnego i powództwa cywilnego do sądu powszechnego, jest wniosek do TK o zbadanie konstytucyjności aktu normatywnego. Przykładowo organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą na podstawie art. 191 ust. 2 Konstytucji wystąpić do TK z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności ustawy zwykłej, która dotyczy spraw objętych zakresem działania tych jednostek, wskazując jako wzorzec kontroli art. 165 ust. 2 Konstytucji i domagać się stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów ustaw, które naruszają wyżej wymieniony wzorzec kontroli.

Organy jednostek samorządu terytorialnego mogą twierdzić, że regulacja ustawowa bezpośrednio narusza zasadę konstytucyjną wyrażoną w art. 165 ust. 2 Konstytucji w ten sposób, że pozbawia te jednostki należnej im samodzielności albo ją nieproporcjonalnie ogranicza¹²³. Należałoby przyjąć, że jednostki samorządu terytorialnego mogą także z powołaniem na powyższy wzorzec kontroli kwestionować regulację ustawową zarzucając jej niewystarczający stopień ochrony ich samodzielności. W tym drugim przypadku mamy do czynienia z sytuacją, w której ustawodawca uregulował pewną sferę prawną w taki sposób, że przyznał wprawdzie jednostkom samorządu terytorialnego pewien zakres ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, jednak w ocenie tych jednostek stopień ten jest niewystarczający do spełnienia wymagań, o których mowa w art. 165 ust. 2 Konstytucji¹²⁴.

Powyższe oznacza, że samorządy mogą domagać się sądowej ochrony nie tylko przed naruszeniem ich samodzielności (bezpośrednią ingerencją w samodzielność, naruszeniem samodzielności *sensu stricto*), ale także przed niezagwarantowaniem wystarczającego stopnia ochrony tej samodzielności (pośrednią ingerencją w samodzielność, naruszeniem samodzielności *sensu largo*). Tylko bowiem w ten sposób są one w stanie chronić się przed działaniem ustawodawcy, który tylko pozornie wywiązuje się z konstytucyjnego obowiązku zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego samodzielności, lecz w praktyce uchwalane przez niego regulacje tej samodzielności – w znaczeniu, o którym mowa w art. 165 ust. 2 Konstytucji – samorządowi nie zapewniają. W uproszczeniu można więc powiedzieć, że jednostki samorządu terytorialnego mogą w postępowaniu przed TK w drodze wniosku

123 Jako przykłady takich zachowań ustawodawcy można podać odebranie jednostkom samorządu terytorialnego zadań publicznych, ograniczenie ich samodzielności w wykonywaniu tych zadań, uszczuplenie kompetencji i uprawnień, czy odebranie bądź ograniczenie środków finansowych.

124 Przykładem braku zapewnienia przez ustawodawcę dostatecznego poziomu ochrony samodzielności samorządu może być zatem tylko pozorne zwiększanie kompetencji samorządów bez zapewnienia mechanizmów i środków finansowych wykonywania tych kompetencji (pośrednia ingerencja w samodzielność; naruszenie samodzielności *sensu largo*), np. wskutek przyznania samorządom nowych zadań publicznych, lecz bez ustanowienia mechanizmów uzyskiwania przez samorządy wystarczających środków na ich realizację. Innym przykładem może być powierzenie administracji rządowej nowych zadań publicznych, które ze swobodą mogłyby być wykonywane efektywniej na poziomie lokalnym przez samorządy.

o kontrolę konstytucyjności aktu normatywnego dochodzić odpowiedniej „jakości” samodzielności, którą przyznał im ustawodawca. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego stanowi jedną z zasad konstytucyjnych. Mimo że Konstytucja wylicza podstawowe elementy składające się na samodzielność samorządu terytorialnego, tj.: wykonywanie istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, osobowość prawną, prawo własności i inne prawa majątkowe, istota samodzielności realizowana jest w praktyce przez działalność ustawodawcy zwykłego. Wspomina o tym w wielu miejscach i sama Konstytucja¹²⁵. Określenie istoty samodzielności samorządu terytorialnego następuje zatem w ustawach zwykłych. Sposób, w jaki ustawodawca stanowi prawo wyznaczające jej treść i granice musi pozostawać pod kontrolą organu władzy sądowiczej, jakim jest TK. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie nie może jednak w sposób wiążący przesądzić, jaki jest odpowiedni zakres ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. W kompetencjach ustawodawcy jest regulowanie tego zakresu w granicach odpowiedzialności przed wyborcami. Należy pamiętać, że samorząd terytorialny działa wyłącznie na podstawie przepisów prawa i w jego granicach, co oznacza, że może podejmować wyłącznie te działania, które określa ustawa i wyłącznie za pomocą wymienionych w niej środków¹²⁶.

W celu spełnienia wymagań, o których mowa w art. 165 ust. 2 Konstytucji, nie może chodzić o jakikolwiek stopień samodzielności samorządu terytorialnego. Zasadą ustrojową RP jest decentralizacja władzy publicznej (art. 15 ust. 1). Zgodnie z tym przepisem jednostki samorządu terytorialnego muszą być zdolne do wykonywania zadań publicznych. Zdolność tę można rozpatrywać z perspektywy wyposażenia jednostek samorządu terytorialnego przez ustawodawcę w taki poziom samodzielności, aby umożliwić im wypełnianie zadań publicznych, do których zostały powołane w sposób autonomiczny¹²⁷. Należy także pamiętać o art. 16

125 W art. 16 ust. 2 stanowi, że istotna część zadań publicznych przysługuje samorządowi „w ramach ustaw”. Z kolei art. 166 ust. 2 stwierdza, że „ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych” (tzw. zadania zlecone). Konstytucja nie pozostawia wątpliwości, że sposób wykonywania tych zadań określa ustawa. Art. 15 ust. 2 Konstytucji precyzuje zaś, że zasadniczy podział terytorialny państwa, zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych, określa ustawa.

126 Wniosek do TK o zbadanie konstytucyjności przepisów prawa dotyczących samorządu terytorialnego jest zatem jedynym środkiem prawnym, za pomocą którego jego jednostki mogą dochodzić od ustawodawcy przestrzegania konstytucyjnego obowiązku zapewnienia mu samodzielności.

127 Kluczowym elementem samodzielnej pozycji jednostek samorządu terytorialnego, umożliwiającym realizowanie ich zadań, jest mienie komunalne. Ochrona własności komunalnej ma szczególne znaczenie, bo wyodrębnienie mienia komunalnego stanowi konsekwencję istnienia jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów prawa publicznego. Własność komunalna stanowi, po pierwsze, zabezpieczenie podstawowych wartości samorządu terytorialnego, takich jak: osobowość prawną, samodzielność, możliwość realizowania zadań własnych wyznaczonych przez odpowiednie przepisy ustawowe. Więc art. 165 ust. 1 Konstytucji tworzy materialne podstawy gwarancji podmiotowości prawnej samorządu

Konstytucji. Zgodnie z nim 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. Samorządowi terytorialnemu powinna zatem przysługiwać istotna część władzy publicznej. Konstytucja nie określa jednak zakresu tej władzy, ponownie przerzucając wyznaczenie tego zakresu na ustawodawcę. Ze względu jednak na zasadę pomocniczości administracja rządowa nie powinna wykonywać zadań, które mogą być wykonywane w sposób bardziej efektywny przez mniejsze wspólnoty mieszkańców¹²⁸. Z Konstytucji wynika nakaz podzielenia władzy publicznej w państwie pomiędzy administrację rządową i samorządową, a art. 16 ust. 2, zdanie drugie Konstytucji, wymaga jednocześnie od ustawodawcy, aby podział ten był realny, ponieważ samorząd terytorialny ma zagwarantowany udział w sprawowaniu tej części władzy, która obejmuje istotną część zadań publicznych¹²⁹. Nie mogą więc to być jedynie sprawy – dla tych zadań publicznych – mniej lub bardziej marginesowe czy wręcz symboliczne¹³⁰. Z punktu widzenia istotności powinna to być duża, znacząca i ważna część zadań publicznych.

Z powyższych rozważań wynika, że ustawodawca może zatem ingerować w samodzielność samorządów tylko w takim zakresie, w jakim spełnia on wymogi proporcjonalności oraz spoczywa na nim obowiązek wyposażenia samorządów w takie mechanizmy, które gwarantują im odpowiedni stopień samodzielności. Ochrona sądowa w trybie art. 165 ust. 2 Konstytucji obejmuje obydwie te sfery (ochronę przed naruszeniem samodzielności *sensu stricto* i *sensu largo*). TK powinien badać stopień samodzielności jednostek samorządu terytorialnego pod kątem spełnienia zasady decentralizacji władzy publicznej, istotności wykonywanych przez samorząd zadań publicznych oraz zapewnienia zdolności wykonywania przez niego zadań publicznych.

terytorialnego. Po drugie, własność ta spełnia konstytucyjną rolę, ponieważ decyduje o realności systemu samorządowego w państwie (a istnienie zależności wyrażonej w art. 165 ust. 1 Konstytucji wiąże ustawodawcę zwykłego, ograniczając go w stanowieniu praw w taki sposób, by zamierzone regulacje nie naruszały konstytucyjnego zakresu samodzielności gmin). Po trzecie, prawo własności jednostek samorządu terytorialnego podlega konstytucyjnej ochronie, bo ma wymiar ustrojowy, w takim zakresie, w jakim zabezpiecza samodzielność jednostek samorządu oraz możliwości realizowania zadań publicznych o znaczeniu lokalnym. Znaczy to, że każdorazowo, gdy ustawodawca wkracza w sferę władztwa majątkowego jednostki samorządu terytorialnego, oddziałuje zarazem na zakres jej podmiotowości i modyfikuje konstytucyjnie określoną pozycję prawną (zob. wyr. TK z 9 grudnia 2008 r., K 61/07, OTK-A, 2008/10, poz. 174).

128 Ustawodawca, określając zakres, sposób i formy wykonywania zadań publicznych przez organy samorządu terytorialnego, powinien wyważyć interesy lokalne oraz interes ogólnonarodowy. Ważenie to powinno być podstawą rozdzielienia przez ustawodawcę kompetencji między poszczególne szczeble samorządu i administrację rządową.

129 P. Tuleja, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*

130 P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, System Informacji Prawnej Lex.

Dochodzenie przez jednostki samorządu terytorialnego przed TK sądowej ochrony należnej im samodzielności jest formą realizacji ich roszczeń wynikających z przepisów prawa, które mają charakter publicznoprawny. W nowszych opracowaniach pojawia się pogląd zakładający uznanie publicznego prawa podmiotowego jednostki samorządu terytorialnego, czyli prawa pozytywnego polegającego na żądaniu udziału społeczności lokalnej w działaniu państwa. Prawo to zobowiązuje ustawodawcę do zagwarantowania powstania wspólnoty samorządowej biorącej czynny udział w rządzeniu przez wzgląd na decentralizację i pomocniczość. Ma ono także treść negatywną, wyrażającą się w zakazie zbędnej ingerencji w działalność samorządu ze strony państwa¹³¹. W doktrynie zwraca się przy tym uwagę, że znaczenie publicznych praw podmiotowych polega na możliwości ich egzekucji na drodze sądowej¹³². Zaznaczyć należy, że nie ulega wątpliwości, iż osoby fizyczne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej są podmiotami praw podmiotowych, ale istnieją rozbieżne poglądy, czy publiczne prawa podmiotowe przysługują podmiotom publicznym, takim jak państwo i samorząd terytorialny. Problem zarysowuje się w sytuacji, gdy podmioty publiczne wykonują władzę – czy wówczas korzystają z przysługujących im publicznych praw podmiotowych? Odpowiedź na to pytanie powinna być negatywna, wówczas podmioty te wykonują bowiem władzę. Dlatego też w doktrynie odróżnia się publiczne prawa podmiotowe, na podstawie których można, ale nie trzeba dochodzić swoich roszczeń od władzy, którą państwo i samorząd są obowiązane wykonywać. Różnica tkwi w tym, czy organ administracji publicznej korzysta z władzy publicznej, nakładając określone obowiązki i tym samym domagając się określonych świadczeń, czy też w innym przypadku – realizuje swoje roszczenie wynikające z przepisu prawa, który ma charakter publicznoprawny¹³³.

Wracając do głównego wątku wskazać należy, że to przepisy ustawowe określają zdolność sądową, zdolność procesową, reprezentację oraz legitymację skargową jednostek samorządu terytorialnego przed sądem administracyjnym, a więc podstawowe instytucje procesowe związane z ich dostępem do sądu i regułami, w oparciu o które dostęp ten mogą realizować. Są to uregulowania niezbędne do określenia pozycji jednostki samorządu terytorialnego przed sądami administracyjnymi i powszechnymi, gdyż nie wyznacza jej art. 165 ust. 2 Konstytucji. Wyrażony w doktrynie pogląd, jakoby art. 165 ust. 2 Konstytucji stanowił samodzielną podstawę sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego¹³⁴, sprzyja powstawaniu rozbieżnych stanowisk odnośnie do tego, jaka ma być

131 M. Kruś, *Wykonywanie władzy publicznej a publiczne prawa podmiotowe jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2020, s. 61–62 i cytowana tam literatura.

132 Tamże.

133 M. Kruś, *Wykonywanie władzy publicznej...*, s. 61–62 i cytowana tam literatura.

134 A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 2001, s. 15.

pozycja tych jednostek przed sądem administracyjnym¹³⁵. Źródłem wyznaczenia tej pozycji powinny być przepisy Konstytucji, przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz samorządowe ustawy ustrojowe. Przepisy ustawowe powinny być jak najbardziej precyzyjne, tak aby możliwe było jednoznaczne ustalenie przez sądy statusu jednostek samorządu terytorialnego i ich organów w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W doktrynie i w orzecznictwie wątpliwości budzi także stosunek art. 165 ust. 2 Konstytucji do art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji. Nie ma zgody co do tego, czy zakres podmiotowy prawa do sądu (art. 45 ust. 1 w zw. art. 77 ust. 2 Konstytucji) obejmuje – co do zasady albo w niektórych przypadkach wyłącznie – jednostki samorządu terytorialnego, czy też dostęp tych jednostek do sądu wynika wyłącznie z zasady sądowej ochrony samodzielności tych jednostek uregulowanej w art. 165 ust. 1 Konstytucji.

Wskazuje się, że zasada dostępu do sądu – wynikająca z ukształtowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu – oznacza, że każdy obywatel RP i każdy szeroko rozumiany podmiot w RP powinien mieć zapewnioną możliwość dochodzenia swych praw przed niezawisłym sądem¹³⁶. Prawo do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji, powinno zatem przysługiwać także jednostkom samorządu terytorialnego na takich samych zasadach, na jakich prawo to przysługuje np. osobom prawnym. Zwolennicy tego poglądu stwierdzają przy tym, że szczególnie pozycja ustrojowa jednostek samorządu terytorialnego skłoniła ustawodawcę do „wzmocnienia” ich prawa do sądu przez sformułowanie odrębnej zasady konstytucyjnej zawartej w art. 165 ust. 2 Konstytucji i adresowanej „specjalnie” do tych jednostek¹³⁷.

Inny pogląd zakłada, że prawo do sądu wyrażone w art. 45 Konstytucji w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego ma charakter refleksowy, ponieważ przysługuje im tylko w przypadku, gdy znajdują się w sytuacji zrównanej z sytuacją obywatela albo jeżeli prawo to wynika wprost z przepisu ustawy. Natomiast sytuacji prawnej tych jednostek jako podmiotów realizujących zadania publiczne dotyczy zasada samodzielności (art. 165 Konstytucji)¹³⁸.

Odmienne zdanie na ten temat ma Trybunał Konstytucyjny. W swoim orzecznictwie TK wyraził pogląd, że w związku z tym, iż osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego jest innej natury niż osobowość jednostek

135 Ten postulat nie został zrealizowany. Od wielu lat trwają spory, których przedmiotem są podstawowe instytucje procesowe odnoszące się do pozycji jednostek samorządu terytorialnego i ich organów przed sądami administracyjnymi oraz zakresu sądowej ochrony ich samodzielności przed tymi sądami. Problemy te będą szerszej dyskutowane w rozdziale II.

136 Przepisy Konstytucji artykułujące prawo do sądu wyrażają prawa i wolności o charakterze powszechnym, ich zakres podmiotowy nie ogranicza się więc tylko do osób fizycznych, lecz obejmuje również inne podmioty występujące w obrocie prawnym (por. J. Jagoda, *Sądowa ochrona...*, s. 131).

137 J. Jagoda, *Sądowa ochrona...*, s. 129.

138 Post. NSA z 11 stycznia 2018 r., II OSK 3270/17, CBOSA.

prywatnych, w tym innej natury niż podmiotowość prawna człowieka, to zasada sądowej ochrony samodzielności wyrażona w art. 165 ust. 2 Konstytucji nie jest tożsama z prawem do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji. Wynika to z założenia, że jednostka (prywatna, w tym jednostka ludzka) korzysta ze swych praw w dowolny sposób, w granicach wyznaczonych przez prawo, a podstawą ku temu jest jej godność i wolność, natomiast gmina (i pozostałe jednostki samorządu terytorialnego) korzysta ze swych praw wyłącznie w celu realizacji zadań publicznych. Samodzielność i jej sądowa ochrona mają zagwarantować prawidłowe wykonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego zadań publicznych, natomiast prawo do sądu jest jednym ze środków ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Jeśli chodzi o zakres i funkcję sądowej ochrony jednostki samorządu terytorialnego, to w orzecznictwie TK przyjmuje się, że obejmuje ona jedynie tę sferę działania jednostek samorządu terytorialnego, w której Konstytucja zapewnia im samodzielność. Ochrona sądowa ma na celu zapewnienie tej samodzielności w relacjach jednostek samorządu terytorialnego z innymi organami władzy publicznej i ochronę przed działaniami tych organów. Tym samym kształt (przesłanki i zakres) ochrony sądowej udzielanej w celu zabezpieczenia samodzielności różni się od treści prawa do sądu. To ostatnie zakłada w szczególności prawo danego podmiotu do samodzielnego uruchamiania 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 jednostkom samorządu terytorialnego prawidłowego wykonywania zadań publicznych i zakłada pozostawienie szerszej swobody ustawodawcy co do wyborów sposobów jej urzeczywistnienia¹³⁹.

Tytuł rozdziału II Konstytucji „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, w ramach którego w art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 uregulowano prawo do sądu, wskazuje zakres podmiotowy zawartych w nim regulacji – odnoszą się one do statusu człowieka i obywatela. Poszczególne prawa i wolności są więc adresowane albo do człowieka, każdego, wszystkich, albo też są adresowane tylko do obywateli. Mimo że Konstytucja nie zawiera żadnych postanowień na ten temat, podmiotami konstytucyjnych praw i wolności mogą też być osoby prawne, choć w ograniczonym zakresie. Odmienne natomiast przedstawia się sytuacja osób prawnych prawa publicznego (zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego), gdyż nie można ich traktować jako autonomicznych względem systemu władzy publicznej. Osobom tym odmawia się zdolności do posiadania statusu podmiotów

139 A. Doliwa, *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 421–424. TK uznaje, że z art. 165 ust. 2 Konstytucji nie wynika, aby jednostce samorządu terytorialnego przysługiwało np. uprawnienie do wniesienia skargi na decyzję organu drugiej instancji wydaną w postępowaniu administracyjnym, w której do wydania decyzji w pierwszej instancji powołany był organ tej jednostki.

praw i wolności, o których mowa w rozdziale II, a ich samodzielność chroniona jest innymi mechanizmami konstytucyjnymi¹⁴⁰.

Beneficjentem prawa do sądu są zatem wyłącznie osoby prywatne, a sądowej ochrony, o której mowa w art. 165 ust. 2 Konstytucji – podmioty administracji publicznej o szczególnym statusie w strukturze administracji publicznej. Status ten wyznaczają normy konstytucyjne. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego oparta została na regulacji konstytucyjnej ustanawiającej wykonywanie przez nie istotnej, przysługującej w ramach ustaw, części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji) pod ustawowo ograniczonym nadzorem władz państwowych. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego dotyczy zatem wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność danej jednostki, a także zadań zleconych i polega m.in. na działaniu samorządu w ramach ustaw¹⁴¹. Wszelkie instrumenty w działaniach jednostek samorządu terytorialnego, zarówno te o charakterze cywilnoprawnym, jak i te o charakterze administracyjnoprawnym, mogą być wykorzystywane przez te jednostki wyłącznie do realizacji tychże zadań. Podczas gdy jednostka (prywatna, w tym jednostka ludzka) korzysta ze swych praw w dowolny sposób, w granicach wyznaczonych przez prawo, a podstawą tych praw jest jej godność i wolność, gmina (i pozostałe jednostki samorządu terytorialnego) korzysta ze swych praw wyłącznie w celu realizacji zadań publicznych. Konieczne było zatem wyodrębnienie z ogólnej formuły prawa do sądu (art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji), którego przedmiotem są konstytucyjne prawa i wolności jednostki, zasady sądowej ochrony samodzielności adresowanej wyłącznie do jednostek samorządu terytorialnego (i ich organów), nakierowanej na ochronę wykonywania przez nie zadań publicznych.

Istota uprawnienia wynikającego z art. 165 ust. 2 Konstytucji polega na tym, że sąd powinien respektować ochronę samodzielności gminy w procesie wykonywania zadań publicznych¹⁴². Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest zatem „odpowiednikiem” prawa do sądu sformułowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji¹⁴³ (które z założenia przysługuje podmiotom prywatnoprawnym), dostosowanym do specyfiki kategorii uczestników obrotu prawnego, jakimi są jednostki samorządu terytorialnego i wykonywanych przez nie zadań publicznych. Ochrona sądowa, o której mowa w art. 165 ust. 2 Konstytucji nie obejmuje przy tym podjętych przez jednostki samorządu terytorialnego działań sprzecznych z prawem powszechnie obowiązującym i nie rozciąga się na działania, które nie mają podstawy prawnej¹⁴⁴.

140 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 18–119.

141 M. Masternak-Kubiak, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*

142 P. Czarny, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*

143 L. Kiermaszek, R. Mikosz, *Legitymacja skargowa jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2005/2–3, s. 24.

144 Wyr. TK z 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, 2009/4, poz. 47.

Tym co TK pominął w swoich rozważaniach, a co różni prawo do sądu od sądowej ochrony, o której mowa w art. 165 ust. 2 Konstytucji, jest okoliczność, że ta ostatnia nie polega na wykładni przez sąd przepisów prawa powszechnie obowiązującego w taki sposób, aby samorządy mogły w sposób bezpośredni realizować swoje prawo do sądu. Zakres, w jakim realizowana jest zasada sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie powinien stanowić efektu zabiegów interpretacyjnych czy domniemywania drogi sądowej. Należy przyjąć, że jednostki samorządu terytorialnego mogą realizować sądową ochronę swej samodzielności tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to prawo powszechnie obowiązujące. Rządzi tu bowiem właściwa dla prawa publicznego zasada: „co nie jest dozwolone, jest zabronione”. Dlatego tak ważne dla skuteczności sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest podkreślany już wcześniej postulat precyzji ustawodawcy w określaniu statusu jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu sądowym.

Zastrzeżenie co do poglądu TK polega również na tym, że uprawnienie do samodzielnego zainicjowania procedury sądowej nie jest czynnikiem odróżniającym prawo do sądu (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji) od sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji).

Z sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, która jest odnoszona tak do sfery prawa publicznego, jak i do prawa prywatnego, wynika, że gminy, powiaty i województwa mają prawo dochodzenia swego prawa do samodzielności przed sądami powszechnymi i administracyjnymi¹⁴⁵. W odniesieniu do sfery prawa prywatnego, jednostki te dochodzą sądowej ochrony samodzielności przed sądem powszechnym, natomiast w sferze publicznej – przed sądem administracyjnym oraz Trybunałem Konstytucyjnym¹⁴⁶. Z zasady sądowej ochrony samodzielności, o której mowa w art. 165 ust. 2 Konstytucji wynika, że w konkretnych sprawach toczących się przed sądami powszechnymi i sądami administracyjnymi jednostka samorządu terytorialnego (jej organy) może wystąpić zarówno w roli powoda, jak i pozwanego, skarżącego, jak i organu, którego działanie lub brak działania został zaskarżony. Na podstawie art. 165 ust. 2 Konstytucji jednostka samorządu terytorialnego może w szczególności domagać się dostępu do sądu¹⁴⁷, a zatem żądać uruchomienia procedury przed organem sądowym. W zakresie sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego mieści się ich uprawnienie do wystąpienia ze skargą do sądu administracyjnego, a ponadto z powództwem cywilnym do sądu powszechnego, czy też ze skargą konstytucyjną i wnioskiem o zbadanie konstytucyjności aktu normatywnego do Trybunału Konstytucyjnego¹⁴⁸.

145 A. Doliwa, *Osobowość prawna...*, s. 421.

146 K. Kubuj, [w:] *Konstytucja RP...*, t. 1, s. 904.

147 P. Czarny, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*

148 W doktrynie nie budzi wątpliwości, że jednym z podstawowych (obok powództwa do sądu powszechnego) instrumentów sądowej ochrony samodzielności jednostki

Ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przed sądem administracyjnym, udzielana jednostce samorządu terytorialnego (jej organowi) jako skarżącemu, czy organowi, którego działanie bądź zaniechanie zostało zaskarżone, obejmuje dwa podstawowe aspekty tej samodzielności, tj. aspekt negatywny (niezależność od administracji rządowej) oraz aspekt pozytywny (realizowanie zadań publicznych związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców)¹⁴⁹, ale sięga dalej.

Ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w znaczeniu negatywnym oznacza wolność od arbitralnej ingerencji ze strony innych organów władzy publicznej, ale również zobowiązanie do legitymizowania potencjalnej ingerencji organów administracji publicznej w sferę działania samorządu¹⁵⁰. Instrumentem prawnym sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu negatywnym jest skarga tej jednostki do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcia wydane w postępowaniu administracyjnym, którego była stroną oraz na akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, których była podmiotem. Sąd administracyjny sprawuje również ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wobec ingerencji nadzorczej. Środkiem ochrony samodzielności samorządu terytorialnego (w ujęciu negatywnym) jest skarga jednostki samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcia nadzorcze organów nadzoru, których przedmiotem są uchwały i zarządzenia wydane przez organy jednostek samorządu terytorialnego, w której to skardze jednostka samorządu terytorialnego kwestionuje legalność zastosowania lub treść aktu nadzoru. Przedmiotem sądowej ochrony w sprawach ze skarg jednostek samorządu terytorialnego jest ich interes prawny. W przypadku skargi na rozstrzygnięcia organów nadzoru, przedmiotem ochrony udzielanej przez sądy administracyjne są kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego do orzekania w sprawach z zakresu administracji publicznej. Sądowa kontrola nad aktami nadzoru gwarantuje wolność od bezprawnej ingerencji w te kompetencje ze strony organów nadzoru.

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu pozytywnym oznacza możliwość swobodnego wyboru działań podejmowanych na rzecz realizacji zadań publicznych. Granicą tej swobody jest Konstytucja oraz unormowania ustawowe. Swoboda decyzyjna jednostek samorządu terytorialnego oznacza w szczególności samodzielne stosowanie prawa przez ich organy w ramach upoważnienia do sprawowania administracji publicznej. Ochrona kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego sprawowana przez sąd administracyjny obejmuje orzecznictwo administracyjne w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej oraz stanowienie aktów prawa miejscowego i innych aktów z zakresu administracji publicznej. Podobnie jak w przypadku

samorządu terytorialnego jest skarga do sądu administracyjnego (por. J. Jagoda, *Sądowa ochrona...*, s. 22).

149 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu...*, s. 318.

150 Wyr. TK z 29 października 2009 r., K 32/08, OTK-A 2009/9, poz. 139; K. Kubuj, [w:] *Konstytucja RP...*, t. 1, s. 905.

sądowej ochrony przed ingerencją organów nadzoru, przedmiotem ochrony sprawowanej przez sąd administracyjny są w tym przypadku kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego do stosowania prawa administracyjnego (samodzielność administracyjnoprawna). W wyroku z 29 października 2009 r.¹⁵¹ TK stwierdził, że: „art. 165 ust. 2 Konstytucji nie wymaga zapewnienia jednostce samorządu terytorialnego statusu strony w postępowaniu sądowo-administracyjnym w sytuacji, w której jednostka ta nie występuje jako adresat działań władczych innych organów władzy publicznej, ale sama podejmuje takie działania wobec innych podmiotów”. Stwierdzenie to należy odczytywać wąsko i w kontekście rozważań zawartych w uzasadnieniu tego wyroku oznacza ono jedynie opowiedzenie się przez TK przeciwko koncepcji, że w sytuacji, gdy w postępowaniu administracyjnym w pierwszej instancji do rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji powołany został organ jednostki samorządu terytorialnego, jednostka ta może zaskarżyć do sądu administracyjnego decyzję wydaną przez organ wyższego stopnia. Nie można bowiem negować, że w ramach sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego w ujęciu pozytywnym jednostce samorządu terytorialnego (a raczej jej organom) przysługuje status strony postępowania sądowoadministracyjnego w sprawach, w których przedmiotem zaskarżenia są uchwały bądź zarządzenia tych organów. Z zasady sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu pozytywnym wynika bowiem, że w sytuacji zaskarżenia rozstrzygnięcia organu tej jednostki do sądu administracyjnego, organ ten (jednostka samorządu terytorialnego) ma prawo „bronić” swojego rozstrzygnięcia, o czym wprost stanowi art. 32 p.p.s.a.

Sądowa ochrona samodzielności sprawowana przez sąd administracyjny obejmuje również rozstrzyganie sporów o właściwość (pozytywne ujęcie ochrony) i sporów kompetencyjnych (negatywne ujęcie ochrony) między organami samorządu terytorialnego oraz między tymi organami a organami administracji rządowej. Rozstrzyganie sporów o właściwość oraz sporów kompetencyjnych jest kolejną formą sądowej ochrony kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego.

Środkiem prawnym sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest również przysługująca tym jednostkom skarga na bezczynność organów administracji publicznej lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego, którego stroną jest jednostka samorządu terytorialnego.

Powyższe rozważania prowadzą także do konkluzji, jakie podmioty w ramach struktury podmiotowej jednostek samorządu terytorialnego są w określonych sytuacjach procesowych „beneficjentem” sądowej ochrony, o której mowa w art. 165 ust. 2 Konstytucji. Literalnie przepis ten czyni adresatem sądowej ochrony jednostki samorządu terytorialnego, jednak należy uwzględnić, że ustrojowa struktura tych jednostek jest złożona, co wynika z ich charakteru prawnego jako osób

151 K 32/08, OTK-A 2009/9, poz. 139.

prawnych i podmiotów publicznoprawnych¹⁵². Charakter ustrojowej struktury jednostek samorządu terytorialnego jest od wielu lat przedmiotem sporów. Obecnie zwraca się uwagę, że mówiąc o strukturze i statusie podmiotowym jednostek samorządu terytorialnego musimy mieć na względzie również upodmiotowienie wspólnoty samorządowej, ale też uwzględnić status ustrojowy organów jednostek samorządu terytorialnego, jako organów administracji publicznej¹⁵³. Podmiotowość samorządu terytorialnego należy zatem postrzegać w co najmniej trzech zakresach: podmiotowości samej jednostki samorządu terytorialnego, podmiotowości jej organów oraz upodmiotowienia wspólnoty samorządowej. Złożony charakter ustrojowy jednostek samorządu terytorialnego uzasadnia przyjęcie rozszerzającej wykładni pojęcia „sądowej ochrony jednostek samorządu terytorialnego”, która pozwalałaby na objęcie tą ochroną także ich organów, a przedmiotem tej ochrony czyniła ich kompetencje¹⁵⁴.

W ramach sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego sprawowanej przez sąd administracyjny wyróżnić należałoby jej dwa zasadnicze obszary: ochronę przed działalnością bądź beczynnością organów administracji publicznej oraz ochronę wykonywania kompetencji przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Jeżeli chodzi o obszar pierwszy, beneficjentem sądowej ochrony samodzielności są jednostki samorządu terytorialnego (albo ich organy), będące stroną postępowania administracyjnego i skarżące następnie rozstrzygnięcie organu administracji publicznej, którego są adresatem albo występujące na drodze sądownoadministracyjną ze skargą na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej. Jeżeli chodzi o obszar drugi, tj. ochronę wykonywania kompetencji, beneficjentem sądowej ochrony, o której mowa w art. 165 ust. 2 Konstytucji, powinny być z założenia wyłącznie organy jednostek samorządu terytorialnego. Podmiotami stosowania władztwa administracyjnego w oparciu o ustawowe kompetencje są bowiem organy administracji publicznej (organy jednostek samorządu terytorialnego), nie zaś same jednostki. Przy przyjęciu takiego założenia, powołując się na ochronę kompetencji w ramach sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, organy tych

152 O ustrojowej strukturze jednostek samorządu terytorialnego będzie szerzej mowa w rozdziale III pkt 2.2.

153 M. Romańska, *Podmiotowość cywilnoprawna jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego...*, s. 113; K. Bandarzewski, *O podmiotowości wspólnot samorządowych*, [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego...*, s. 77. Będzie o tym mowa w rozdziale III pkt 2.2.

154 W doktrynie i w orzecnictwie ukształtowana jest dyrektywa określająca zasadę stosowania wykładni literalnej, rozszerzającej i zwężającej, zgodnie z którą wszystkie przepisy prawa powinny być interpretowane literalnie, chyba że istnieją ważne racje, by nadać im interpretację rozszerzającą lub zwężającą (por. L. Morawski, *Zasady...*, s. 193). Taką „ważną racją” uzasadniającą przyjęcie rozszerzającej wykładni art. 165 ust. 2 Konstytucji RP (pojęcia sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego) jest złożony charakter podmiotowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, o czym będzie szerzej mowa w rozdziale III pkt 2.2.

jednostek mogłyby wystąpić ze skargą na akt nadzoru albo też „bronić” zaskarżonego do sądu administracyjnego aktu (uchwały bądź zarządzenia) z pozycji strony postępowania sądownoadministracyjnego przeciwnej skarżącemu, tj. organu, którego działania dotyczy zaskarżony do sądu akt. Są to szczególne sytuacje procesowe, w ramach których organ jednostki samorządu terytorialnego wywodziłby podstawy do udzielenia mu ochrony prawnej przez sąd administracyjny z przysługujących mu kompetencji względem jednostki, skonkretyzowanych w postaci aktu administracyjnego, który stał się przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego albo też w wydanych – poza postępowaniem jurysdykcyjnym – uchwałach lub zarządzeniach z zakresu administracji publicznej, które stały się przedmiotem skargi. Z sądowej ochrony kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego należałoby jednak wyłączyć ochronę kompetencji organu I instancji w związku z obowiązującą w postępowaniu administracyjnym zasadą podporządkowania w ramach instancji administracyjnych, zgodnie z którą obowiązkiem organu niższej instancji pozostaje zastosowanie się do rozstrzygnięcia wydanego przez organ odwoławczy.

Przy takich założeniach podmiotem sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego są najczęściej – wbrew literalnej wykładni art. 165 ust. 2 Konstytucji – ich organy, jako: 1) organy administracji publicznej, od których pochodzi zaskarżony do sądu administracyjnego akt w przypadkach taksatywnie wyliczonych powyżej; 2) organy administracji publicznej, które inicjują postępowanie sądowe w sprawach ze skarg na akty nadzoru; 3) organy administracji publicznej pozostające w sporze o właściwość albo w sporze kompetencyjnym (przed sądem administracyjnym) oraz 4) organy, których praw lub obowiązków dotyczy zaskarżony do sądu akt. Z kolei jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami sądowej ochrony, o której mowa w art. 165 ust. 2 Konstytucji wyłącznie jako adresaci rozstrzygnięć organów administracji publicznej w postępowaniach administracyjnych, których były stroną oraz jako podmioty dochodzące sądowej ochrony w sprawach ze skarg na beczynność lub przewlekłe prowadzenie takich postępowań¹⁵⁵.

155 Zob. rozdział III ppkt: 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6.

Rozdział III

Zdolność sądowoadministracyjna

1. Pojęcie i przesłanki zdolności sądowoadministracyjnej

1.1. Definicja zdolności sądowoadministracyjnej

Analizę legitymacji skargowej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi należy poprzedzić wyjaśnieniem pojęcia i przesłanek zdolności sądowoadministracyjnej. Ta ostatnia, w odróżnieniu od legitymacji skargowej, jest oderwana od konkretnej sprawy sądowoadministracyjnej i decyduje o możliwości występowania podmiotów posiadających tę cechę w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zdolność sądowoadministracyjna jest zatem – w odróżnieniu od legitymacji skargowej – cechą trwałą będącą upoważnieniem ustawowym do wystąpienia w charakterze strony w dowolnym postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Art. 25 § 1 p.p.s.a. definiuje zdolność sądowoadministracyjną jako zdolność występowania przed sądem administracyjnym jako strona (tj. zgodnie z art. 32 p.p.s.a. skarżący albo organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi). Zdolność sądowoadministracyjna jest zatem cechą podmiotu prawa pozwalającą mu na udział w postępowaniu przed sądem administracyjnym i skuteczną obronę swych praw w charakterze strony¹. Zdolność sądowoadministracyjna pozwala na stwierdzenie, że postępowanie przed sądem administracyjnym może być przeprowadzone z udziałem określonych podmiotów, wyposażonych w tę cechę, ale nie określa jeszcze, czy korzystające z niej strony postępowania pozostają wobec przedmiotu sporu w określonym

1 J. Drachal, J. Jagielski, M. Cherka [w:], *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 195. Na mocy art. 12 p.p.s.a., który stwierdza, że ilekroć w przepisach tej ustawy jest mowa o stronie, rozumie się przez to także uczestnika postępowania, ze zdolności sądowoadministracyjnej powinien korzystać także uczestnik postępowania.

przez prawo stosunku. Legitymacja skargowa natomiast daje podstawę do odpowiedzi na pytanie, kto może być stroną skarżącą w konkretnym jednostkowym postępowaniu, wskazuje na kwalifikację materialną (uprawnienie) do poszukiwania ochrony prawnej przez konkretny podmiot w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej w stosunku do innego podmiotu (organu administracji publicznej)².

W art. 25 p.p.s.a. ustawodawca ustalił następujący katalog podmiotów wyposażonych w zdolność sądowoadministracyjną: 1) osoby fizyczne i osoby prawne; 2) organy administracji publicznej; 3) państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz organizacje społeczne nieposiadające osobowości prawnej; 4) inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, jeżeli przepisy prawa dopuszczają możliwość nałożenia na te jednostki obowiązku lub przyznania uprawnień lub skierowania do nich nakazów i zakazów, a także stwierdzenia albo uznania uprawnień lub obowiązku wynikających z przepisów prawa; 5) organizacje społeczne, choćby nie posiadały osobowości prawnej, w zakresie ich statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób. Regulację tę uzupełnia art. 8 p.p.s.a., który uprawnia prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym, w tym do wniesienia skargi, skargi kasacyjnej, zażalenia oraz skargi o wznowienie postępowania.

1.2. Zdolność administracyjnoprawna a zdolność sądowoadministracyjna

Na gruncie procedury cywilnej powszechnie wskazuje się, że przesłanki decydujące o zdolności sądowej są tożsame z wyznaczającymi zdolność prawną³. Zdolność prawną definiuje się jako możliwość bycia podmiotem prawa (w ogóle) i w zakresie konkretnych praw podmiotowych i obowiązków⁴. Wyrażany jest pogląd, że

2 W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1977, s. 134; E. Warzocha, *Ustalenie stosunku prawnego lub prawa w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1982, s. 94.

3 M. Romańska, *Zdolność administracyjnoprawna – głos w dyskusji na temat potrzeby wyodrębnienia pojęcia i ustalenia jego znaczenia*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 747.

4 K. Piasecki, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga pierwsza. Część ogólna*, red. K. Piasecki, Kraków 2003, s. 87. Z kolei Romańska uważa, że zdolność prawną jest terminem używanym dla określenia właściwości, których posiadanie decyduje o możliwości występowania w roli podmiotu w stosunkach prawnych jako ich strona. Korzystanie z niej czyni osobę fizyczną lub strukturę organizacyjną podmiotem dla prawa (por. M. Romańska, *Podmiotowość cywilnoprawna jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Kraków 2020, s. 108). Autorka zauważa, że w prawie cywilnym zdolność prawną uważana jest za atrybut decydujący o możliwości występowania w roli podmiotu we wszystkich stosunkach cywilnoprawnych,

podmiotowość prawna i zdolność prawna są pojęciami tożsamymi, których można używać zamiennie. Wypowiadany jest także pogląd odmienny, a mianowicie że pojęcie zdolności prawnej jest pojęciem szerszym, niejako abstrakcyjnym. Polega bowiem na samej możliwości bycia podmiotem praw i obowiązków, podczas gdy pojęcie podmiotowości wiąże się z jakimś konkretnym stosunkiem cywilnoprawnym (administracyjnoprawnym). W szczególny sposób rozróżnienie to może być widoczne na przykładzie organów administracji publicznej, których zdolność prawną wyznacza kompetencja, a podmiotowość prawną zyskują w konkretnym stosunku administracyjnoprawnym. W opisywanym znaczeniu zdolność prawna przesądza o podmiotowości prawnej. Marta Romańska wyjaśnia, że odwołanie się do pojęcia „stosunek prawny” na poziomie abstrakcyjnym wymaga zidentyfikowania jego stron, ale w konkretnych sytuacjach także podmiotów, które w tych rolach występują. Terminem używanym dla określenia właściwości, których posiadanie decyduje o możliwości występowania w roli podmiotu w stosunkach prawnych jako ich strona, jest zdolność prawna. Korzystanie z niej czyni osobę fizyczną lub strukturę organizacyjną podmiotem dla prawa⁵.

W literaturze przedmiotu wskazuje się niekiedy, że precyzyjne odróżnienie pojęć podmiotowości prawnej oraz zdolności prawnej jest jednak bardzo trudne, jeżeli nie niemożliwe i nie ma znaczenia dla praktyki stosowania prawa skoro zagadnienia zarówno podmiotowości, jak i zdolności prawnej rozważane są zawsze w praktyce na tle konkretnego stanu faktycznego dotyczącego konkretnego (jednego lub więcej) stosunku cywilnoprawnego (administracyjnoprawnego)⁶. W praktyce w dalszej części rozdziału okaże się jednak, że precyzja w obrębie powyżej wskazywanych „pojęć – narzędzi” powinna stanowić właściwą reakcję na skalę i niekonsekwencje występujących w materii podmiotowości samorządu terytorialnego i statusu procesowego jednostek samorządu terytorialnego nieporozumień i braku komunikacji porządku prawnego⁷. Swego rodzaju *remedium* na

korzystania ze wszystkich uprawnień i obowiązków, jakie się na nie składają. Oznacza ona jednak tylko taką możliwość, gdyż o tym, czy ten, kto jest podmiotem dla prawa cywilnego, stanie się stroną konkretnego stosunku prawnego, decyduje splot okoliczności faktycznych, w jakich pozostawał lub w jakich znajdzie się w przyszłości, a są one nieodłącznie związane z celem jego utworzenia i przedmiotem aktywności w obrocie.

- 5 M. Romańska, *Podmiotowość cywilnoprawna...*, s. 108; W. Lang, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 378; M. Pazdan, *Osobowość, zdolność, podmiotowość prawna*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 1: *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2012, s. 1022–1023.
- 6 S. Dmowski, R. Trzaskowski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga pierwsza. Część ogólna*, red. J. Gudowski, System Informacji Prawnej Lex; A. Matan, *Podmiotowość prawna w sferze prawa administracyjnego (w poszukiwaniu kryteriów jej ustalania)*, [w:] *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości*, red. A. Bielska-Brodziak, Katowice 2015, https://rebus.us.edu.pl/bitstream/20.500.12128/4361/1/Matan_podmiotowosc_prawna_w_sferze_prawa.pdf [dostęp: 1.02.2023].
- 7 Por. P. Lisowski, *Ustrojowe qui pro quo – perspektywa podmiotowości w administracji samorządowej*, [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego...*, s. 261.

deficyty unifikacyjne w obrębie tego zagadnienia ma być postulowane w nowszej literaturze przedmiotu rozróżnienie podmiotowości prawnej i upodmiotowienia prawnego (rozumianego *in concreto* jako stan ustanowienia podmiotu prawa w typie podmiotu administracji publicznej), które oznacza taki rezultat regulacji ustrojowego prawa administracyjnego, w którym wyodrębnienia prawne i strukturalno-organizacyjne czyni możliwym (późniejsze) przyporządkowanie funkcji, władztwa administracyjnego i zadań publicznych oraz kompetencji (z tym że te ostatnie docelowo powinny trafić do organów administracji publicznej – zatem proces wyodrębnienia kompetencyjnego zakończy się dopiero po ustanowieniu organów administracji publicznej). Podmiotowość prawna stanowić ma natomiast przejaw możliwości stwarzanych przez uprzednie upodmiotowienie: bazując na stworzeniu konstrukcyjnych warunków do administrowania, polega na przejściu do ich konsumowania. Tego rodzaju zamierzenia wymagają już zdolności prawnej (publicznoprawnej/administracyjnoprawnej) i zdolności do czynności prawnych (publicznoprawnych/administracyjnoprawnych)⁸.

Ustawodawca nadaje zdolność prawną określonym podmiotom prawa spełniającym przyjęte przez niego kryteria w celu umożliwienia im występowania w obrocie prawnym. W sferze prawa cywilnego przepisy kodeksu cywilnego zdolność prawną przyznają osobom fizycznym i osobom prawnym, zaś zdolność prawną jednostek organizacyjnych innych niż osoby prawne musi wynikać z przepisów szczególnych. W praktyce o zdolności prawnej innych podmiotów niż wymienione powyżej może decydować również to, kogo dana ustawa uznaje za adresata praw lub obowiązków, o których stanowi. Przykładowo zdolność prawną redaktora naczelnego w pewnej kategorii stosunków prawnych i mających w nich źródło sporów, która będzie przedmiotem analizy w dalszej części rozdziału, wynika z jego praw i obowiązków uregulowanych w Prawie prasowym.

Z kolei cechą zdolności sądownoadministracyjnej skorelowano z posiadaniem podmiotowości administracyjnoprawnej, która z jednej strony oznacza zdolność do nabywania praw lub obowiązków w postępowaniu przed organem administracji publicznej, a z drugiej – wiąże się ze statusem organu administracji publicznej w konkretnym postępowaniu administracyjnym i przysługującymi mu w jego ramach kompetencjami. Każdy podmiot stosunku administracyjnego jest wyposażony w podmiotowość administracyjnoprawną pozwalającą na to, aby mógł on być adresatem uprawnień lub obowiązków, które wynikają z danego stosunku, zaś w odniesieniu do organu administracji publicznej podmiotowość tę wyznacza kompetencja, której istnienie jest równoznaczne także z jego zdolnością do czynności prawnych⁹. Zdolność sądownoadministracyjna stanowi atrybut podmiotowości

8 P. Lisowski, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (kluczowe aspekty terminologiczno-pojęciowe i konstrukcyjne)*, [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, red. B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, Warszawa 2016, s. 24–25.

9 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 73.

administracyjnoprawnej, ponieważ każdy, kto ją ma, musi mieć możliwość obrony swoich praw również w postępowaniu sądowoadministracyjnym¹⁰.

O ile jednak w procedurze cywilnej zdolność prawna jest pojęciem normatywnym, o tyle w prawie administracyjnym nie istnieją ogólne normy, które formułowałyby definicję lub choćby tylko kryteria decydujące o zdolności administracyjnoprawnej różnych podmiotów prawa administracyjnego. Tym samym ustawodawca zrezygnował z jednolitej konstrukcji zdolności prawnej na rzecz podmiotowości określanej *de casu ad casum*. Tak więc stroną może być osoba fizyczna i osoba prawna, a także jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego, jeżeli przepisy prawa administracyjnego przypisują takiej jednostce organizacyjnej pewne prawa i obowiązki lub postrzegają fakt wyodrębnienia jej interesów¹¹. Ogólne kryteria zdolności prawnej sformułowane zostały jedynie w Kodeksie postępowania administracyjnego na potrzeby postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego i w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹².

Terminem zdolność prawna – często z dookreśleniem administracyjnoprawna – posługuje się również nauka prawa administracyjnego, zwykle (do czego skłania uregulowanie z art. 29 i 30 k.p.a.) w związku z identyfikowaniem atrybutów, z których musi korzystać osoba lub struktura organizacyjna mająca być adresatem oświadczenia woli organu administracji publicznej zawartego w decyzji. W art. 29 i 30 k.p.a. ustawodawca określił komu przysługuje zdolność prawna do uczestniczenia w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym i możliwość stania się przez to adresatem oświadczenia woli zawartego w decyzji administracyjnej. W Kodeksie postępowania administracyjnego istnieje zatem ogólna regulacja identyfikująca podmioty dla prawa administracyjnego przez określenie komu (z uwagi na jakie cechy) przysługuje zdolność prawna w stosunkach w nim uregulowanych.

Zgodnie z art. 30 § 1 k.p.a., zdolność prawną stron ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. W konsekwencji zdolność administracyjnoprawna powinna być oceniana zbieżnie z ocenami zdolności prawnej w prawie cywilnym, a dopuszczenie możliwości przyznania tej zdolności innym strukturom organizacyjnym musi mieć miejsce wyjątkowo, gdy tak stanowi norma materialnego prawa administracyjnego¹³.

Odmierna sytuacja ma miejsce w przypadku zdolności prawnej do wystąpienia w roli adresata innego niż decyzja indywidualnego aktu lub czynności z zakresu

10 J.P. Tarno, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. J.P. Tarno, System Informacji Prawnej Lex.

11 P. Przybysz, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. P. Przybysz, System Informacji Prawnej Lex.

12 M. Romańska, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, System Informacji Prawnej Lex.

13 A. Wróbel, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, System Informacji Prawnej Lex.

administracji publicznej. Wskazówek co do tego, jak należy wyznaczać krąg adresatów takich działań administracji mogą dostarczać przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, określające zdolność do występowania w tym postępowaniu w roli strony. Wskazuje się bowiem, że regulacja ta bazuje na systemowym założeniu, realizowanym także przez przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, że prawo procesowe stworzone dla kontroli stosowania prawa materialnego powinno być przeznaczone dla tych, wobec których prawo materialne ma działać. Zatem krąg adresatów innych aktów i czynności z zakresu administracji publicznej, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., nieokreślony wprowadzie w sposób generalny w jakiejś normie materialnoprawnej o znaczeniu uniwersalnym, ale możliwy do odtworzenia na podstawie przepisów o zdolności sądowej, która powinna być odbiciem zdolności prawnej, należałoby wyznaczyć tak, jak na to wskazuje art. 25 § 1–3 p.p.s.a.¹⁴

Jak była o tym mowa wcześniej, zarówno w prawie cywilnym, jak i administracyjnym o zdolności prawnej może także decydować to, kogo ustawa uznaje za adresata praw lub obowiązków, o których stanowi. Przykładem takiej sytuacji, zaczerpniętym z prawa cywilnego, może być zdolność prawna redaktora naczelnego, na którym spoczywa obowiązek opublikowania sprostowania, o którym mowa w art. 39 ust. 1 Prawa prasowego, co jest konsekwencją jego zadań i kompetencji określonych w powołanej ustawie¹⁵. Podobna sytuacja może pojawić się także na gruncie prawa administracyjnego. Mimo że w orzecznictwie sądów powszechnych przyjmuje się jednolicie, że spółka cywilna nie jest podmiotem prawnym odrębnym od wspólników, posiadającym własną zdolność prawną i sądową, lecz wielostronnym stosunkiem zobowiązaniowym łączącym wspólników¹⁶, to w niektórych ustawach podatkowych ustawodawca wprost przyznał zdolność prawnopodatkową spółce cywilnej, nie zaś jej wspólnikom (art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z 2 marca 2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin, Dz.U. z 2016 r., poz. 1581 ze zm.). Na gruncie ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin, to spółka cywilna, nie jej wspólnicy jest podatnikiem przewidzianego nią podatku. W konsekwencji, to spółka, a nie jej wspólnicy jest wyposażona w przymiot zdolności sądowej w postępowaniach, których przedmiotem jest sprawa podatkowa dotycząca podatku od niektórych kopalin. Już jednak inna sytuacja zachodzi w przypadku statusu podatnika podatku od nieruchomości, o czym przesądził Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 13 marca 2017 r., II FPS 5/16. NSA uznał, że w świetle art. 3 ust. 1 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2010 r., nr 95, poz. 613) podatnikiem tego podatku będą wspólnicy spółki cywilnej. W konsekwencji poglądu NSA należy

14 M. Romańska, *Zdolność...*, s. 755.

15 Zob. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 22 czerwca 2017 r., III CZP 8/17, BOSN.

16 Np. wyr. SN z 7 listopada 2003 r., I CK 191/03, BOSN.

przyjąć, że to im, a nie spółce, będzie przysługiwać zdolność sądowa w sprawach podatkowych dotyczących podatku od nieruchomości.

Sposób ujęcia problematyki zdolności sądowej przed sądami administracyjnymi w art. 25 p.p.s.a., zwłaszcza skoncentrowanie się w nim na okoliczności, czy dany podmiot jest osobą fizyczną oraz czy posiada on, czy też nie, osobowość prawną, do wejścia w życie zmian w § 1, polegających na dodaniu organów administracji publicznej, pomijał w zasadzie, z wyjątkiem § 3, zagadnienie zdolności prawnej w prawie administracyjnym, posługując się jej typowo cywilistycznym ujęciem. Zdolność administracyjnoprawną, a tym samym również i podmiotowość prawną, posiadają bowiem nie tylko osoby fizyczne i osoby prawne, ale także rozległa i trudna do sprecyzowania grupa struktur organizacyjnych pozbawionych osobowości prawnej, lecz zaliczanych do państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych, które na mocy art. 29 k.p.a. uzyskują ogólną zdolność administracyjnoprawną, przy czym korzystanie z tej zdolności jest determinowane przepisami prawa materialnego¹⁷. Po zmianie § 1 polegającej na przyznaniu zdolności sądowej organom administracji publicznej, art. 25 p.p.s.a. odwołuje się do szerokiego ujęcia zdolności prawnej, rozciągając ją również na sferę stosunków administracyjnoprawnych, których jedną ze stron jest organ administracji publicznej. Zdolność sądowa organu administracji publicznej wynika z jego podmiotowości prawnej w sferze prawa administracyjnego.

Niektórzy autorzy wypowiadają się o statusie podmiotowym organu administracji publicznej pośrednio przez wskazanie, że każdy uczestnik stosunku administracyjnoprawnego powinien być wyposażony w podmiotowość administracyjnoprawną pozwalającą na to, aby mógł być adresatem wynikających z tego stosunku uprawnień lub obowiązków¹⁸. Inni wprost przyznają zdolność administracyjnoprawną organom administracji publicznej w tych sytuacjach, w których prowadzą one działalność administracyjną na rzecz realizacji interesu publicznego. Autorzy ci wskazują, że z organami administracji publicznej musi jednoznacznie być kojarzona czynna zdolność administracyjnoprawna, która o tyle potwierdza możliwość wyrażania woli przez podmiot określonych uprawnień i obowiązków w prawie administracyjnym, o ile rozpatrujemy ją jako wykonywanie administracji publicznej¹⁹. W odniesieniu do organu administracji publicznej podmiotowość administracyjnoprawną mogą niekiedy wyznaczać także jego uprawnienia bądź obowiązki administracyjnoprawne, o których rozstrzyga inny organ administracji publicznej²⁰. W większości przypadków źródłem podmiotowości

17 A. Matan, *Podmiotowość prawna...*

18 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 73.

19 J. Nicyporuk, *Podmiotowość administracyjnoprawna*, Lublin 2016, s. 123.

20 Przykładowo można wskazać, że generalną zasadą postępowania egzekucyjnego jest, że koszty egzekucyjne obciążają zobowiązanego. Od tej reguły ustawa przewiduje wyjątki, wprowadzając możliwość ponoszenia kosztów egzekucyjnych przez organ egzekucyjny lub przez wierzyciela. Z art. 5 ustawy 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2019 r., poz. 1438) wynika, że wierzycielem może być przede wszystkim

administracyjnoprawnej organu jako tej strony stosunku administracyjnoprawnego, która powołana została do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnoprawnej, będzie kompetencja administracyjnoprawna do wystąpienia w roli drugiej strony stosunku administracyjnoprawnego, której istnienie jest równoznaczne z jego zdolnością do czynności prawnych w postępowaniu administracyjnym. Oznacza to, że zdolność prawna organu administracji publicznej determinowana jest przede wszystkim normami kompetencyjnymi²¹, wynikającymi m.in. z przepisów o zakresie jego działania i Kodeksu postępowania administracyjnego albo z ustrojowych ustaw samorządowych.

Posiadanie zdolności sądowej przez osoby fizyczne i osoby prawne jest naturalną konsekwencją ich podmiotowości prawnej i posiadania zdolności prawnej. Osoby fizyczne posiadają zdolność sądową zawsze, od urodzenia aż do śmierci. Osoby prawne co do zasady zdobywają zdolność sądową w momencie uzyskania osobowości prawnej i od tego momentu mogą skutecznie występować jako strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Osobami prawnymi, zgodnie z art. 33 k.c., są również Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną.

Skarb Państwa stanowi szczególną osobę prawną, która w stosunkach cywilnoprawnych, stosownie do art. 34 k.c., jest podmiotem praw i obowiązków dotyczących mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych, przy czym w myśl art. 44¹ k.c., własność i inne prawa majątkowe, stanowiące mienie państwowe, przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym. O Skarbie Państwa – jako o osobie prawnej – przepisy stanowią w tych przypadkach, gdy państwo jako fiskus wykonuje za pomocą swoich jednostek organizacyjnych (*stationes fisci*) niemających osobowości prawnej swoje zadania społeczne i gospodarcze (*dominium*), pozbawione cech działania władczego. Jakkolwiek w art. 25 § 1 p.p.s.a. jest mowa o osobach prawnych, bez wyłączenia Skarbu Państwa, to z uwagi na § 2 tego przepisu, w którym wymieniono odrębnie państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, a więc *stationes fisci* z punktu widzenia prawa cywilnego, zdolność sądowa w postępowaniu przed sądem administracyjnym będzie przysługiwała przede wszystkim takim jednostkom, natomiast Skarbowi Państwa jedynie w tych wypadkach, gdy przepisy prawa materialnego uczynią go podmiotem praw i obowiązków o charakterze publicznoprawnym, np. w sprawach związanych z gospodarką nieruchomościami. W prawie publicznym najczęściej *stationes fisci*, a nie Skarb Państwa, są adresatem decyzji i innych aktów, których kontrola pozostaje w zakresie kognicji sądów administracyjnych. W niektórych przypadkach występują one jako organy, a nie

organ administracji. Stosunkowo często zdarzyć się może sytuacja, w której starosta będzie podmiotem obciążanym przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w postępowaniu egzekucyjnym obowiązkiem uiszczenia kosztów tego postępowania z uwagi na niemożność ich ściągnięcia od zobowiązanego.

21 M. Romańska, *Zdolność...*, s. 749; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 73.

urzędy obsługujące organy państwa (np. Państwowa Inspekcja Pracy, Najwyższa Izba Kontroli)²². Pozostałym osobom prawnym osobowość prawną przyznają przepisy szczególne, z wyjątkiem jednostek samorządu terytorialnego, gdyż źródłem ich osobowości prawnej jest Konstytucja.

Zdolność sądowa państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych jako stron postępowania administracyjnego jest niezależna od posiadania przez nie osobowości prawnej²³. Z kolei zdolność sądowa pozostałych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej jest następstwem posiadania przez nie podmiotowości administracyjnoprawnej. Skoro przepisy prawa materialnego dopuszczają nałożenie na te jednostki obowiązków, kierowania do nich nakazów i zakazów, a także stwierdzania albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa, to następstwem tego stanu rzeczy była konieczność przyznania im zdolności sądowej w celu umożliwienia im obrony swego interesu prawnego w postępowaniu przed sądem administracyjnym²⁴.

Wymienione w § 2 art. 25 p.p.s.a. państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (*stationes fisci*) działają w formach przewidzianych przede wszystkim w przepisach ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, czyli jako jednostki budżetowe. Analogicznie zorganizowane są również nieposiadające osobowości prawnej samorządowe jednostki organizacyjne (*stationes communis*), dysponujące wyodrębnioną częścią majątku jednostki samorządu terytorialnego jako samorządowe zakłady budżetowe. Tego typu jednostki organizacyjne mogą być adresatami praw i obowiązków wynikających z decyzji administracyjnych organów władzy publicznej, gdy prawo materialne tak stanowi i w konsekwencji w tych sprawach przysługuje im zdolność sądowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Przepis § 3 art. 25 p.p.s.a. przyznaje zdolność sądową także innym niż państwowe i samorządowe jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Przesłanką stwierdzenia posiadania przez nie przymiotu zdolności sądowej jest dopuszczenie możliwości przyznania im określonych praw lub nałożenia na nie obowiązków w postępowaniu administracyjnym. Co do zasady jednostki wskazane w § 3 są tożsame z jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, o których mowa w art. 33¹ k.c. Są nimi np. spółki osobowe, spółka kapitałowa w organizacji, wspólnota mieszkaniowa. Nie zachodzi jednak całkowita tożsamość między podmiotami zdefiniowanymi w art. 33¹ k.c. a podmiotami wymienionymi w art. 25 § 3 p.p.s.a. Na podstawie § 3 art. 25 p.p.s.a. orzecznictwo sądów administracyjnych

22 M. Niezgódka-Medek, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Warszawa 2015, s. 154–155.

23 Wystarczy, że zostaną one powołane do życia jako podmioty administracji, tj. osoby prawne prawa publicznego.

24 J.P. Tarno, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami...*

przyznaje również zdolność sądową np. prasie jako zespołowi ludzi, nawet jeśli nie posiada ona osobowości prawnej oraz spółce cywilnej²⁵.

Przesłanki korzystania ze zdolności sądowoadministracyjnej przez organizacje społeczne są zróżnicowane. W znacznej części przypadków zdolność sądowa organizacji społecznych będzie konsekwencją posiadania przez nie osobowości prawnej. Przepis § 2 art. 25 p.p.s.a. dotyczy niektórych organizacji społecznych nieposiadających osobowości prawnej, np. stowarzyszeń zwykłych, o których mowa w ustawie – Prawo o stowarzyszeniach. Przepis ten odnosi się do sytuacji, gdy zdolność sądowa takiej organizacji może być związana, podobnie jak w odniesieniu do podmiotów wymienionych w § 1, zarówno z występowaniem przez nią w charakterze skarżącej, jak i organu, jeśli zostaną jej powierzone uprawnienia władcze. Natomiast zdolność sądowa organizacji społecznej, bez względu na posiadaną przez nią osobowość prawną, wynikająca z jej uprawnień do udziału w postępowaniu dotyczącym interesów prawnych innych osób, wynika z § 4 komentowanego artykułu. W orzecznictwie zwraca się uwagę, że do kategorii organizacji społecznych mogą być zaliczone te podmioty, które charakteryzują się takimi cechami jak pewien stopień zorganizowania oraz trwałość organizacyjna²⁶. Należy przyjąć, że organizacji społecznej powinna przysługiwać podmiotowość prawna, tzn. musi być ona strukturą uznaną przez obowiązujące prawo (posiadać zalegalizowaną formę)²⁷. W sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób organizacji społecznej przysługuje zdolność sądowa w zakresie jej statutowej działalności, pod warunkiem, że posiada również zalegalizowaną strukturę.

Stosunkowo często zdarza się natomiast utożsamianie przesłanek zdolności sądowej organizacji społecznej z przesłankami legitymacji skargowej w konkretnej sprawie, chociaż te pojęcia dotyczą różnych atrybutów składających się na status podmiotów działających w obrocie prawnym²⁸. Wskazuje się, że art. 25 § 4 p.p.s.a., który

25 J. Drachal, J. Jagielski, M. Cherka, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 196.

26 M. Niezgódka-Medek, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami...*, s. 152–153 oraz cytowane tam orzecznictwo.

27 Warunkiem uznania zdolności sądowej organizacji społecznej jest stwierdzenie, że jej działalność znajduje oparcie w przepisach rangi ustawowej, regulujących byt prawny określonej grupy podmiotów.

28 M. Romańska, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami...* W wyroku z 20 marca 2008 r., II OSK 265/07 Naczelny Sąd Administracyjny, wychodząc z założenia, że zdolność sądowa organizacji społecznej jest uzależniona od możliwości występowania w postępowaniu administracyjnym, doszedł do wniosku, iż „Zdolność sądowa organizacji społecznej w sprawach o wydanie pozwolenia na budowę podlega ograniczeniu. Organizacja taka nie może zatem skutecznie zaskarżyć do sądu administracyjnego decyzji i postanowień zapadłych w tego rodzaju sprawach”. W konsekwencji NSA wyciągnął daleko idący wniosek, że rozpoznanie przez wojewódzki sąd administracyjny skargi organizacji społecznej w sprawie pozwolenia na budowę, czyli w sprawie, w której organizacji nie przysługiwała zdolność sądowa, a zatem również legitymacja skargowa, prowadzi do przyjęcia, iż zachodziła nieważność postępowania sądowego na podstawie przesłanki wymienionej w art. 183 § 2 pkt 2 p.p.s.a. (strona

stanowi, że zdolność sądową mają ponadto organizacje społeczne, choćby nie posiadały osobowości prawnej w zakresie ich statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, został sformułowany w sposób ogólny i budzi wątpliwości, czy organizacja społeczna może występować w każdym postępowaniu sądowoadministracyjnym dotyczącym interesu prawnego innej osoby, jeżeli wiąże się ono z zakresem jej statutowej działalności. Zgodnie z tym stanowiskiem, zdolność sądową w sprawach dotyczących interesów osób trzecich organizacje społeczne będą posiadały wówczas, gdy przepisy prawa dopuszczają je do działania w postępowaniu, którego wynik podlega sądowej kontroli²⁹.

Należy zgodzić się, że art. 25 § 4 oraz art. 50 § 1 (i art. 33 § 2 p.p.s.a.) dotyczą różnych konstrukcji procesowych, które łącznie regulują status prawny organizacji społecznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Ustalenie przesłanek zdolności sądowej organizacji społecznej oraz dopuszczalności występowania przez nią w charakterze uczestnika postępowania wymagają wykładni systemowej art. 25 § 4 i art. 33 § 2 p.p.s.a. Przesłanek zdolności sądowej nie należy utożsamiać z przesłankami zdolności do występowania w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej (w charakterze skarżącego bądź uczestnika postępowania). W tych sprawach, w których przepisy prawa materialnego wyłączają dopuszczalność udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym, ograniczeniu przedmiotowemu podlega legitymacja skargowa, na co jednoznacznie wskazuje art. 50 § 1 p.p.s.a.

Powyższe rozważania i przywołane na ich poparcie orzeczenia sądów administracyjnych potwierdzają, że brak jest w doktrynie koncepcji zdolności prawnej (zdolności sądowej) ukształtowanych i klarownych.

1.3. Status strony i uczestnika postępowania sądowoadministracyjnego w świetle art. 25 p.p.s.a.

Należy przyjąć, że w art. 25 p.p.s.a. ustawodawca wymienił podmioty, którym umożliwił wystąpienie w postępowaniu sądowoadministracyjnym tak w roli strony skarżącej, jak i uczestnika postępowania, przy czym niektóre z wymienionych w tym przepisie podmiotów mogą przyjąć również rolę przeciwnika strony skarżącej.

Na tle art. 25 § 1 p.p.s.a. kontrowersje może budzić zakres zdolności sądowoadministracyjnej organu administracji publicznej. Przepis ten przyznaje zdolność sądową organom administracji publicznej *in genere* z uwagi na ich status ustrojowy albo pełnione funkcje, nie zaś o tyle, o ile ich działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi. *De facto* oznacza to, że organ, o którym mowa w art. 25 § 1 p.p.s.a., może przyjąć w postępowaniu sądowoadministracyjnym rolę uczestnika tego postępowania

nie miała zdolności sądowej). Analogiczne stanowisko zajął NSA w innych wyrokach, m.in. w wyroku z 20 listopada 2012 r., II OSK 1308/11, CBOSA.

29 M. Niezgódka-Medek, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami...*, s. 155.

albo jego strony. Sądy administracyjne często uznają za uczestników postępowań sądowoadministracyjnych organy administracji publicznej w takich kategoriach spraw jak np. sprawy wyłączeniowe (w tym dotyczące zwrotu wyłączonej nieruchomości), czy sprawy udzielenia pozwolenia na budowę.

Art. 25 § 1 p.p.s.a. dopuszcza przyznanie statusu strony skarżącej także organowi administracji publicznej. Potwierdza to art. 32 p.p.s.a., z którego wynika wyłącznie taki wniosek odnośnie do stron postępowania sądowoadministracyjnego, że aby wystąpić w charakterze przeciwnika strony skarżącej, organ, o którym mowa w art. 25 § 1 p.p.s.a., musi być podmiotem, od którego pochodzi zaskarżone działanie albo którego dotyczy beczynność bądź przewlekłe prowadzenie postępowania. Organ administracji publicznej może mieć zdolność sądową jako strona skarżąca w postępowaniu sądowoadministracyjnym wówczas, gdy był podmiotem uprawnień lub obowiązków administracyjnych, o których orzekł inny organ administracji publicznej³⁰. W doktrynie podnosi się, że organy nie mają zdolności sądowoadministracyjnej jako strona skarżąca w sytuacjach, gdy są właściwe do wykonywania administracji publicznej³¹. W zależności od przyjętych założeń, szczególna sytuacja wobec opisanych wyżej przypadków, gdy organ administracji posiada zdolność sądowoadministracyjną jako strona skarżąca i tych, w których jest tej zdolności pozbawiony, dotyczy skarg na akty nadzoru. Będzie o tym mowa niżej, niemniej jednak już teraz należy zasygnalizować, że dopuszczalny wydaje się pogląd, zgodnie z którym zdolność sądowa strony skarżącej w tych sprawach powinna przysługiwać organom jednostek samorządu terytorialnego. Źródłem tej zdolności należałoby upatrywać w naruszonych (bezprawnie) przez organ nadzoru kompetencjach organów jednostek samorządu terytorialnego.

Niektóre z wymienionych w art. 25 p.p.s.a. podmiotów mogą wystąpić zarówno w roli uczestnika postępowania, strony skarżącej, jak i strony jej przeciwnej.

Osoby fizyczne najczęściej będą występowały przed sądem administracyjnym w charakterze skarżących (uczestników postępowania), chociaż w razie wykonywania przez nie zadań zleconych w zakresie administracji publicznej z mocy prawa lub na podstawie porozumień mogą uzyskać zdolność sądową także jako organy, których działanie lub beczynność jest przedmiotem skargi³².

30 Przykładowo starosta może mieć zdolność sądową jako strona skarżąca w sprawach ze skarg na postanowienia ministrów w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za zwłokę w wydaniu decyzji.

31 B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2017, s. 236. Poza oczywistym przypadkiem, że organ odwoławczy nie może zaskarżyć wydanej przez siebie decyzji do sądu administracyjnego, uwaga ta odnosi się też do braku zdolności sądowoadministracyjnej organów administracji publicznej orzekających w pierwszej instancji, gdy przedmiotem zaskarżenia do sądu była decyzja (postanowienie) organu drugiej instancji z uwagi na obowiązywanie w postępowaniu administracyjnym zasady podporządkowania w ramach instancji odwoławczych.

32 M. Niezgódka-Medek, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami...*, s. 148. Także przepisy szczególne mogą wiązać zdolność sądową takich osób z występowaniem przez nie w charakterze podmiotu, którego działalność jest poddana sądowej kontroli, nawet jeśli ta

Z kolei osoby prawne mogą występować przed sądem administracyjnym zarówno w charakterze skarżących (uczestników postępowań), jak i organów administracji publicznej. Przepisy szczególne często bowiem przyznają osobom prawnym (przede wszystkim państwowym jednostkom organizacyjnym wyposażonym w osobowość prawną) kompetencje do podejmowania władczych działań poddanych sądowej kontroli (np. w art. 66 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przyznano państwowej osobie prawnej, jaką jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w zakresie działalności wymienionej w art. 68–71 tej ustawy, kompetencje do stosowania środków prawnych właściwych organom administracji państwowej)³³.

Zdolność sądowa państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej związana jest z możliwością występowania przez nie w charakterze skarżącego (uczestnika postępowania). Mogą być one bowiem adresatem praw i obowiązków wynikających z władczego działania organów państwa. Nie można natomiast utożsamiać takich jednostek z organami administracji państwowej lub samorządowej czy innymi organami państwa, chyba że status organu nadaje się niepersonifikowanemu urzędowi, tak jak np. miało to miejsce do końca 2003 r. w odniesieniu do urzędów i izb skarbowych. W większości przypadków państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej stanowią aparat obsługujący organ wyposażony w prawo do władczego działania poddanego sądowej kontroli. Natomiast same państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne uprawnien do działania w sferze *imperium* nie mają³⁴.

działalność nie jest uregulowana w jednej z procedur administracyjnych. Przykładowo, art. 4 ust. 4 ustawy z 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r., poz. 1914) umożliwia zaskarżenie do sądu administracyjnego odmowy udzielenia informacji prasie przez przedsiębiorcę, a także podmiot niezaliczany do sektora finansów publicznych oraz niedziałający w celu osiągnięcia zysku. Uregulowanie to obejmuje więc swoim zakresem podmiotowym również osoby fizyczne.

33 Tamże, s. 149.

34 Tamże, s. 151. Małgorzata Niezgódka-Medek, opisując konsekwencje braku zdolności sądowej, stwierdza, że może mieć on charakter pierwotny, tj. może występować już w chwili wszczęcia postępowania, może też mieć charakter następczy, tj. powstać w jego toku. Brak zdolności sądowej strony postępowania sądowoadministracyjnego, w zależności od momentu jego ujawnienia się, powoduje odrzucenie skargi lub wniosku (art. 58 § 1 pkt 5, także w związku z art. 64 § 3 p.p.s.a.), zawieszenie postępowania (art. 124 § 1 pkt 1 p.p.s.a.), nieważność postępowania (art. 183 § 2 pkt 2 p.p.s.a.) lub też stanowi przesłankę jego wznowienia (art. 271 pkt 2 p.p.s.a.). Uniemożliwia więc wszczęcie bądź kontynuowanie postępowania lub wymaga jego powtórzenia, jeżeli zostało zakończone. Dlatego też posiadanie zdolności sądowej przez podmioty występujące przed sądem administracyjnym jest niezbędnym warunkiem prawidłowego przeprowadzenia postępowania.

2. Zdolność sądowoadministracyjna jednostek samorządu terytorialnego i ich organów

2.1. Spór dotyczący zdolności sądowoadministracyjnej jednostek samorządu terytorialnego i ich organów

Określenie zasad, według których w postępowaniu przed sądem administracyjnym mają uczestniczyć jednostki samorządu terytorialnego jest istotnym zagadnieniem procesowym, wzbudzającym poważne wątpliwości i rozbieżne oceny od momentu reaktywowania w Polsce samorządu terytorialnego po dzień dzisiejszy. Mimo upływu wielu lat, ciągle w orzecznictwie sądów administracyjnych i w literaturze trwa spór, którego przedmiotem są podstawowe konstrukcje procesowe postępowania sądowoadministracyjnego w odniesieniu do tak istotnej kategorii uczestników obrotu prawnego, jakim są jednostki samorządu terytorialnego i ich organy. Jedną z płaszczyzn problematyki związanej z pozycją procesową jednostek samorządu terytorialnego i ich organów przed sądem administracyjnym wiąże się z koniecznością rozstrzygnięcia ich statusu procesowego w sprawach, w których przedmiotem skargi są akty kierowane wobec jednostek samorządu terytorialnego i które mogą być przez te jednostki (lub ich organy) zaskarżone do sądu administracyjnego oraz w sprawach ze skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego podjęte poza administracyjnym postępowaniem jurysdykcyjnym. Przedmiotem zasadniczych rozbieżności jest, czy w tych sprawach zdolność sądowoadministracyjna przysługuje jednostkom samorządu terytorialnego, czy też ich organom.

U podstaw dostrzeganych w tym zakresie rozbieżnych poglądów leżą różne czynniki. Problem tkwi m.in. w dwutorowości regulacji sądowoprocessowej badanego zagadnienia. Status jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu przed sądem administracyjnym musi być rozważany nie tylko na gruncie ogólnych przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ale także ustrojowych i procesowych przepisów ustaw samorządowych. Obecnie taki kształt regulacji sądowoprocessowej nie ma racjonalnego uzasadnienia, ale zarzuty wobec niego są dalej idące. Ogólne przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie są dostosowane do szczególnego statusu jednostek samorządu terytorialnego wynikającego z ustaw ustrojowych. Przykładowo, art. 25 § 1 p.p.s.a. nie pozwala ustalić, czy zdolność sądową w postępowaniu sądowoadministracyjnym ma gmina jako osoba prawna, czy jej organy jako organy administracji publicznej. W rezultacie ani przepisy ustaw ustrojowych, ani Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie pozwalają na udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na pytania o podstawowe konstrukcje procesowe dotyczące jednostek samorządu terytorialnego i ich organów w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Ustawodawca nie zachował konsekwencji co do sposobu unormowania tych zagadnień także w obrębie ustaw ustrojowych. Przykładowo art. 98 u.s.g. nie

rozstrzyga, czy legitymacja skargowa w sprawie ze skargi na akt nadzoru przysługuje gminie jako jednostce samorządu terytorialnego, czy też radzie gminy, jako jej organowi. Systematyka i treść obowiązujących przepisów regulujących pozycję procesową jednostek samorządu terytorialnego i ich organów przed sądem administracyjnym nie jest zadowalająca i przyczynia się do mnożenia wątpliwości i rozbieżnych ocen.

Kolejna trudność wynika z tego, że określenie pozycji procesowej jednostek samorządu terytorialnego przed sądem administracyjnym odbywa się przy wykorzystaniu tzw. pojęć – narzędzi, tj.: podmiotowości prawnej, zdolności prawnej, osobowości prawnej, osobowości publicznoprawnej, zdolności procesowej. Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego (ich organów) jest zagadnieniem wyjątkowo złożonym i różnie ocenianym w doktrynie. Nie ma zgody ani co do charakteru ich osobowości prawnej, ani osobowości publicznoprawnej, ani nawet co do tego, czy w ogóle należy wyodrębniać i używać obu tych pojęć w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego. Praktycznych problemów związanych z określeniem statusu jednostek samorządu terytorialnego przed sądem administracyjnym nastręcza to, że przytoczone pojęcia, odnoszące się do sfery podmiotowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego i ich organów, nie mają w obrębie prawa administracyjnego charakteru normatywnego. Niesie to za sobą w sposób nieunikniony potrzebę odwoływania się do przepisów i nauki prawa cywilnego i rodzi pytanie o możliwość przenoszenia konstrukcji, które w prawie cywilnym mają od dawna sprecyzowane znaczenie na grunt postępowania sądowoadministracyjnego. Już sama potrzeba sięgania przy tej okazji do rozwiązań wypracowanych przez naukę prawa cywilnego jest źródłem rozbieżnych stanowisk. Prawo pozytywne nie używa przy tym *expressis verbis* określeń typu: „podmiot administracji publicznej”, „osoba prawa publicznego”, „osobowość publicznoprawna”, poprzestając na stosowaniu sformułowań o bezspornie podmiotowym statusie, tyle że dostosowanych już do potrzeb nomenklaturowych administracji *stricte* samorządowej (o czym świadczy używanie w tym kontekście i o takim przeznaczeniu określeń typu „gmina”, „jednostka samorządu terytorialnego”)³⁵.

Równolegle do dyskusji na temat statusu jednostek samorządu terytorialnego przed sądem administracyjnym toczą się spory co do potrzeby wyodrębnienia na użytek prawa administracyjnego podstawowych dla tej gałęzi prawa pojęć – narzędzi. Dyskusja ta obejmuje m.in. potrzebę wyodrębnienia pojęcia zdolności administracyjnoprawnej oraz ustalenia jego znaczenia. W ramach tej dyskusji pojawiają się głosy o konieczności przeciwstawienia sobie zdolności prawnej właściwej stosunkom cywilnoprawnym i administracyjnoprawnym³⁶, jak i o konieczności oceny zdolności administracyjnoprawnej zbieżnie z ocenami zdolności prawnej w prawie cywilnym, z wyjątkowym dopuszczeniem przyznania jej innym strukturom³⁷.

35 P. Lisowski, *Ustrojowe qui pro quo...*, s. 264.

36 J. Filipek, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1979/11, s. 4.

37 M. Romańska, *Zdolność...*, s. 748.

Jednocześnie coraz mocniej podkreśla się, że takie pojęcia jak zdolność prawna, czy zdolność do czynności prawnych są instytucjami ogólnego porządku prawnego, który swoimi regulacjami afirmuje je i akceptuje mniej lub bardziej wyraźnie dla wszystkich dziedzin prawa³⁸.

Zwolennicy przyznania zdolności sądowej jednostkom samorządu terytorialnego podnoszą, że jako odrębny podmiot władzy publicznej posiadający ustawowo przekazane zadania i kompetencje, wyposażony w osobowość prawną i mienie, gmina, reprezentowana przez właściwe organy, powinna być podmiotem praw i obowiązków w postępowaniu sądowoadministracyjnym³⁹. Ich zdaniem, nie ma potrzeby przyznawania zdolności sądowej odrębnie organowi stanowiącemu i wykonawczemu gminy, a nie osobie prawnej, której są organami. Jednostki samorządu terytorialnego są – w przeciwieństwie do organów administracji publicznej – osobami prawnymi o korporacyjnym charakterze. Zwolennicy tego poglądu podnoszą, że w orzecznictwie sądów administracyjnych nie ma wątpliwości w kwestii zdolności sądowej osób prawnych, reprezentowanych przez ustawowo (lub statutowo) wskazane organy. Nieuzasadnione jest zatem odmienne traktowanie gminy, będącej osobą prawną, na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego. Odzwierciedleniem tego stanowiska w orzecznictwie sądów administracyjnych jest uchwała NSA z 13 listopada 2012 r., I OPS 3/12. Poddana ona została w literaturze krytyce z uwagi na nieuzasadnione przyznanie przez Naczelny Sąd Administracyjny zdolności procesowej organowi wykonawczemu gminy, w sytuacji, gdy sąd ten uznał, że zdolność sądowa przysługuje samej gminie⁴⁰. Zgodnie ze stanowiskiem zwolenników przyznania zdolności sądowej jednostkom samorządu terytorialnego, z faktu, że wykonują one swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych nie można wyprowadzać tezy o przyznaniu tym samym zdolności sądowej w postępowaniu sądowym osobno każdemu z organów samorządu terytorialnego, a nie samym gminom. Zdolność sądowa właściwego organu gminy nie jest determinowana jego zadaniami, skoro zadania te przysługują gminie jako takiej⁴¹.

Odmienne stanowisko, które akcentuje potrzebę przyznania zdolności sądowej organom gminy, a nie samej gminie, zakłada, że skoro postępowanie sądowoadministracyjne ma służyć skontrolowaniu legalności działań administracji podjętych w formach władczych (aktów, czynności oraz beczynności i przewlekłości postępowania w związku z wydawaniem aktów administracyjnych), to w zdolność sądową w tym postępowaniu musi być wyposażony organ, od którego pochodzi

38 Np. J. Filipek, *Strona...*, s. 44; M. Romańska, *Zdolność...*, s. 751.

39 T. Woś, *Status procesowy gminy i jej organów w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Przegląd Prawa Publicznego 2014/4, s. 81.

40 M. Romańska w głosie do uchwały I OPS 3/12 (OSP, 2014/3, s. 371) wyraziła pogląd odmienny, formułując również zastrzeżenia co do sposobu posługiwania się przez NSA pojęciami zdolności prawnej, zdolności procesowej oraz zdolności sądowej. Pewne uwagi krytyczne do uchwały zgłosił również T. Woś (*Status procesowy gminy...*, s. 72).

41 T. Woś, *Status procesowy gminy...*, s. 81.

zaskarżone działanie, nie zaś osoba prawna, z którą – z uwagi na sposób zorganizowania – można ten organ powiązać i zarachować na jej konto jego aktywność⁴². Zgodnie z tym poglądem, na gruncie ustaw samorządowych nie powinno być wątpliwości co do tego, że organ gminy, gdy działa jako organ administracji publicznej, nie powinien być utożsamiany z gminą, chociaż zorganizowany jest w jej strukturach⁴³. Założenie, że skoro gmina jest zdecentralizowanym podmiotem władzy publicznej wyposażonym w osobowość prawną, to zdolność sądową w postępowaniu sądowoadministracyjnym dotyczącym działania podjętego przez jej organ w zakresie przyznanych mu kompetencji ma ona sama jako osoba prawna, może budzić wątpliwości, skoro ustawodawca uczynił stroną przeciwną skarżącemu ten organ administracji publicznej, od którego pochodzi zaskarżone działanie, a nie osobę prawną, w strukturach której organ został ulokowany⁴⁴.

Art. 25 p.p.s.a. przyznaje zdolność sądowoadministracyjną w oparciu o określone kryteria. Kryteriami tymi mogą być osobowość prawna (tak m.in. w przypadku jednostek samorządu terytorialnego), ale też wyłącznie status organu administracji publicznej. Jest to podyktowane potrzebą dostosowania kryteriów zdolności sądowoadministracyjnej do podmiotowości administracyjnoprawnej, która jest cechą przysługującą także organom administracji publicznej. Nie jest zatem tak, że tylko cecha osobowości prawnej, względnie status osoby fizycznej, decyduje o przyznaniu zdolności sądowoadministracyjnej. Ma to szczególne znaczenie w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, których struktura podmiotowa jest złożona. W obrocie powszechnym są one osobami prawnymi, w imieniu których działają ich organy. Działanie organu w takich stosunkach musi być zarachowane na rzecz osoby prawnej, którą organ ten reprezentuje. Organy administracji publicznej wykonują kompetencje władcze, publicznoprawne z uwagi na korzystanie z tego statusu, w swoim imieniu i na swoją rzecz, nie zaś jako organy osoby prawnej.

Z uwagi na to, że jednostki samorządu terytorialnego są osobami prawnymi, a ich organy pełnią jednocześnie rolę organów administracji publicznej i posiadają zdolność prawną w stosunkach administracyjnoprawnych, nie sposób w oparciu o wykładnię językową art. 25 § 1 p.p.s.a. rozstrzygnąć, czy zdolność sądowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym powinna przysługiwać jednostkom samorządu terytorialnego, czy ich organom. Aby przedstawić propozycję rozwiązania tego problemu należy dokonać wykładni systemowej przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz ustrojowych ustaw samorządowych, przyrzeć się statusowi podmiotowemu jednostek samorządu terytorialnego i określić, jaką pozycję w ramach tego statusu zajmują ich organy.

42 M. Romańska, *Glosa do uchwały NSA z 13 listopada 2012 r.*, I OPS 3/12, OSP 2014/3, s. 367.

43 J.P. Tarno, *Status prawny jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądowym*, PiP 2006/2, s. 13; M. Stahl, *Organy administracji publicznej, organy administrujące, rodzaje organów*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 6, Warszawa 2011, s. 61.

44 M. Romańska, *Glosa...*, s. 371.

2.2. Status jednostek samorządu terytorialnego i ich organów

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że problematyka „podmiotowości samorządu terytorialnego” wręcz reprezentatywnie eksponuje niekonsekwencje, swoisty brak komunikacji porządku prawnego i dorobku nauk właściwych dla poszczególnych gałęzi prawa. Często nieścisłości, brak konsekwencji lub chaos identyfikacyjny wynikają z nieumiejętnego nawiązywania do sfery podmiotowości w administracji samorządowej zarówno przez ustawodawcę, jak i organy stosujące prawo. Wydaje się, że reakcją na skalę i konsekwencje występujących w tej materii nieporozumień (pomyłki, labilność terminologiczno-pojęciowa) powinna być – jako wymóg minimum – precyzja terminologiczno-pojęciowa, której niezbędnym minimum jest identyfikacja upodmiotowienia, podmiotowości (w ujęciu administracyjnoprawnym), administracji samorządowej (zarówno w kwestii identyfikacji, jak i uwzględnienia jej zróżnicowania oraz wskazania kluczowych atrybutów organizacji i funkcjonowania przez samorząd terytorialny)⁴⁵.

Status jednostek samorządu terytorialnego ma charakter o tyle szczególny, że jego wyznaczenie musi uwzględniać postanowienia Konstytucji. Art. 16 ust. 2 Konstytucji stanowi, że 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. W art. 165 ust. 1 Konstytucja stwierdza, że jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe. Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji, jednostka samorządu terytorialnego wykonuje zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej jako zadania własne. W art. 169 ust. 1 Konstytucji ustrojodawca stwierdza, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Ustawy ustrojowe rozwijają postanowienia Konstytucji w odniesieniu do statusu podmiotowego jednostek samorządu terytorialnego i ich organów.

Treść tych regulacji stała się podstawą do formułowania różnych koncepcji doktrynalnych dotyczących podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego⁴⁶.

45 Por. P. Lisowski, *Ustrojowe qui pro quo...*, s. 260–261.

46 W doktrynie zwraca się też uwagę na konieczność odróżnienia pojęć podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego od upodmiotowienia wspólnoty samorządowej. Definiując wspólnotę samorządową należy ją upodmiotowić, ale nie w znaczeniu podmiotu prawa (nie nadaje się jej podmiotowości prawnej), tylko innej podmiotowości polityczno-socjologicznej. Przez pojęcie podmiotowości prawnej należałoby bowiem rozumieć wyodrębniony podmiot, któremu prawo nadałoby zdolność prawną, jaka musiałaby wynikać wprost z przepisów prawa. Wspólnota samorządowa takiej podmiotowości nie posiada, ponieważ żaden przepis jej nie przyznaje i nie powinna posiadać. W doktrynie formułuje się jednak określenie zbiorowości osób, którym przysługuje prawo do udziału w referendum jako lokalnego suwerena lub lokalny zbiorowy podmiot władzy (suwerenności). Proponuje się zatem upodmiotowienie wspólnoty samorządowej wykonywane przez jej zbiorowości. Istotnym

O ile bezdyskusyjne jest, że jednostka samorządu terytorialnego posiada osobowość prawną, o tyle charakter tej osobowości jest w doktrynie przedmiotem rozbieżności. Nie ma w szczególności zgody poglądów na temat tego, czy osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 165 ust. 1 Konstytucji, jest tylko osobowością w sferze prawa cywilnego, czy także prawa administracyjnego⁴⁷. Niektórzy autorzy twierdzą, że w związku z uniwersalnym charakterem ustaleń doktryny prawa cywilnego, podmiotowość gminy i innych jednostek samorządu terytorialnego wynika wyłącznie z osobowości prawnej prawa prywatnego.

Innego rodzaju koncepcja stara się wyjaśnić istotę pozycji prawnej jednostek samorządu terytorialnego przez założenie, że osobowość prawna jest jednocześnie konsekwencją i sumą przyznanych gminie oraz innym jednostkom samorządu terytorialnego przez prawo przedmiotowe praw podmiotowych, w tym zwłaszcza publicznych praw podmiotowych. Takie ujęcie charakteru uprawnień (praw podmiotowych) jednostek samorządu terytorialnego, w tym zwłaszcza składających się na władztwo administracyjne, prowadzi do uznania ich osobowości publicznoprawnej. Pogląd równoległy, odwołujący się do podziału prawa na publiczne i prywatne, rozgranicza osobowość publicznoprawną od osobowości prawnej prawa prywatnego. Według reprezentujących go autorów i zwolenników, stanowisko podmiotowe jednostek samorządu terytorialnego polega na tym, że mają one odrębną osobowość publicznoprawną i odrębną osobowość prawa cywilnego. Jeszcze inna koncepcja zakłada, że osobowość publicznoprawna jednostek samorządu terytorialnego ma wymiar jedynie symboliczny, a znaczenie prawne, zwłaszcza⁴⁸ w sferze praktyki, ma jedynie osobowość prawna w zakresie prawa cywilnego.

Należy przyjąć, że jednostki samorządu terytorialnego, podobnie jak państwo, posiadają dwa oblicza w obrocie prawnym: jedno jako podmiot stosunków cywilnoprawnych, drugie w zakresie prawa administracyjnego.

Oblicze jednostki samorządu terytorialnego w sferze prawa cywilnego to oblicze osoby prawnej. Osobowość prawna pozwala jednostce samorządu terytorialnego na występowanie w stosunkach cywilnoprawnych jako odrębny podmiot praw i obowiązków, co wyraża się głównie w: zdolności prawnej, zdolności do czynności prawnych, zdolności deliktowej i zdolności sądowej i procesowej.

Oblicze jednostki samorządu terytorialnego w prawie administracyjnym to oblicze osoby prawnej, ale i podmiotu publicznoprawnego. Charakter osobowości

elementem tego upodmiotowienia jest to, że wprowadzając ustawodawca przyznaje pewne prawa pojedynczym członkom wspólnoty samorządowej, ale prawa te mogą być skutecznie wykonywane tylko wówczas, gdy realizuje je określona prawnie grupa osób wchodzących w skład wspólnoty samorządowej (por. K. Bandarzewski, *O podmiotowości wspólnot samorządowych*, [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego*..., s. 76–77).

47 J. Jagoda, *Prawne przesłanki samodzielności samorządu terytorialnego*, Wrocław 2016, <https://repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/publication/82611/edition/79093/prawne-przeslanki-samodzielności-samorządu-terytorialnego-jagoda-joanna?language=pl> [dostęp: 31.01.2023].

48 A. Doliwa, *Osobowość prawna*..., s. 4.

prawnej jednostki samorządu terytorialnego w prawie administracyjnym wymaga szerszego wyjaśnienia.

Zgodnie z art. 29 k.p.a., osoba prawna może być stroną postępowania administracyjnego. Stosownie do art. 30 k.p.a., zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych stron w postępowaniu administracyjnym ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Ustawodawca określił, że osobie prawnej przysługuje zdolność prawna do uczestniczenia w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym i możliwość stania się przez to adresatem oświadczenia woli zawartego w decyzji administracyjnej⁴⁹. Osobowość prawna gminy rozciąga się poza obszar prawa prywatnego i jest atrybutem, który pozwala jej stać się adresatem rozstrzygnięć organów administracji publicznej.

Drugim obliczem jednostki samorządu terytorialnego w prawie administracyjnym jest oblicze osoby publicznoprawnej. Doktrynalna koncepcja takiej osoby nie ma bezpośrednio podstaw normatywnych (w szczególności nie ma ich w art. 165 ust. 1 Konstytucji), ale stanowić może zbiorcze ujęcie szeregu istotnych odrębności między jednostkami samorządu terytorialnego a „typowymi” osobami prawnymi prawa prywatnego, zwłaszcza tymi, które mają charakter gospodarczy⁵⁰.

Podmiotowość publicznoprawna jednostek samorządu terytorialnego wynika tradycyjnie z ich statusu jako związków publicznoprawnych⁵¹. Jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami publicznoprawnymi, gdyż są samodzielnymi adresatami norm prawnych przyporządkowujących im prawa i obowiązki publicznoprawne oraz są wyodrębnione wobec państwa konstytucyjnie i ustawowo, działając w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność⁵².

49 M. Romańska, *Zdolność...*, s. 750.

50 Odrębności te wynikają z konstytucyjnie określonych zadań jednostek samorządu terytorialnego i odrębnego określenia w ustawie zasadniczej ich praw. W odróżnieniu od osób prawnych prawa prywatnego, jednostki samorządu terytorialnego zostały powołane do wykonywania zadań publicznoprawnych.

51 Tadeusz Bigo przypisywał korporacyjnie zorganizowanym grupom społecznym (związkowi publicznoprawnym) odrębną podmiotowość, oznaczającą zdolność stawiania się podmiotem praw i obowiązków oraz zdolność do stosowania władztwa administracyjnego, oznaczającego zdolność stosowania przymusu państwowego, z wyłączeniem jednak sądów (T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 55).

52 D. Bach-Golecka, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Safjan, M. Bosek, t. 2, Warszawa 2016, s. 892. Zaakceptować należy, że mimo iż obecnie ani Konstytucja, ani ustawy ustrojowe nie posługują się pojęciem związku publicznoprawnego, osoby, czy instytucji publicznoprawnej, założenia płynące z koncepcji samorządu terytorialnego jako związku publicznoprawnego pozostają w dużej mierze aktualne. Współcześnie w określeniu pozycji prawnej samorządu terytorialnego większe znaczenie niż przeciwstawienie go korporacjom prywatnoprawnym ma odróżnienie go od struktury państwa. Oczywiście jest, że kryterium nie może być samo tylko sprawowanie władztwa administracyjnego. Właściwe byłoby doprecyzowanie, że sprawowanie tego władztwa w przypadku samorządu terytorialnego opiera się o zasadę subsydiarności. Zgodnie z nią ani państwo, ani żadna szersza społeczność nie powinna zastępować inicjatywy i odpowiedzialności poszczególnych osób, czy instytucji pośrednich (nie należy powierzać jednostce większej tego, co może wydajnie zrobić mniejsza). Zasada

Koncepcja, że istotą podmiotowości publicznoprawnej jednostek samorządu terytorialnego jest sprawowane przez nie władztwo administracyjne wymaga re-wizji. Stwierdzenie, że władztwo administracyjne przysługuje jednostkom samorządu terytorialnego jest pewnym uproszczeniem. W praktyce jest ono źródłem nieporozumień i mnożących się wątpliwości co do statusu procesowego jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Niekiedy w doktrynie podnosi się, że konstrukcja osobowości prawnej prawa publicznego różni się od konstrukcji osobowości prawnej, ponieważ

osoba prawa publicznego, oprócz zdolności do czynności prawnych, posiada także pewien element władztwa, gdyż stanowi część struktury władzy publicznej, sprawuje władztwo administracyjne, wydaje przepisy powszechnie obowiązujące i wykonuje zadania publiczne. Realizując władztwo publiczne, osoby prawne prawa publicznego mogą posługiwać się środkami charakterystycznymi dla tego władztwa, także środkami przymusu⁵³.

Inni twierdzą, że

osobowość publicznoprawna oznacza przede wszystkim możliwość stosowania przez dany podmiot, posiadający wspomniany przymiot, władztwa administracyjnego, w konsekwencji – możliwość stosowania przymusu w celu wyegzekwowania podjętych rozstrzygnięć wobec swych członków lub interesantów⁵⁴.

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego należy raczej przyjąć, że na ich osobowość publicznoprawną składa się możliwość stosowania władztwa administracyjnego, ale nie przez podmiot bezpośrednio wyposażony w przymiot podmiotowości publicznoprawnej, tj. same jednostki samorządu terytorialnego, ale ich organy. Stosowanie władztwa administracyjnego jest charakterystyczne dla działania organów administracji publicznej. Uprawnienie do działania władczego jest przypisane, na mocy tzw. kompetencji ogólnej (zdolności do załatwiania spraw administracyjnych w danym układzie postępowania) i kompetencji szczególnej (którą wyznaczają pozytywne, jak właściwość, i negatywne, jak wyłączenie, warunki zdolności określające kompetencję ogólną) konkretnemu organowi jednostki samorządu terytorialnego, np. staroście powiatowemu, który jest określany powiatowym podmiotem administrującym⁵⁵.

Struktura jednostek samorządu terytorialnego jest złożona. Składają się na nią członkowie wspólnoty zajmującej pewne terytorium, ale także określone w ustawie

ta w przypadku samorządu terytorialnego sprowadza się do zagwarantowania, że o „swoich sprawach” rozstrzygać mogą w dużej mierze lokalne wspólnoty samorządowe. Chodzi o wykonywanie władztwa administracyjnego przez samorządy w oparciu o decentralizację administracji i autonomię administracyjną zabezpieczoną sądownie.

53 Np. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 55 i n.

54 P. Borecki, *Prawotwórcza i porządkująca rola Sądu Najwyższego w sprawach wyznaniowych – uwagi w sprawie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 12 września 2018 r.*, III CZP 14/18, PS 2020/1, s. 23–27.

55 A. Doliwa, *Osobowość...*, s. 426.

organy. Okolicznością wyróżniającą jednostki samorządu terytorialnego spośród podmiotów uczestniczących w obrocie prawnym jest to, że ich organom przypisane zostały liczne kompetencje realizowane w formach właściwych prawu publicznemu, w tym przede wszystkim w formie aktów administracyjnych, zarówno generalnych, jak i indywidualnych. Trzeba podkreślić, że kompetencje do stosowania publicznoprawnych form działania ustawodawca powierza organom mającym status organów administracji publicznej. Oznacza to, że w stosunkach publicznoprawnych jako realizujący kompetencję do kształtowania sytuacji prawnej innych podmiotów z odwołaniem się do imperium państwowego występują nie jednostki samorządu terytorialnego jako osoby prawne, lecz ich organy⁵⁶. Natomiast same jednostki samorządu terytorialnego mają zdolność do występowania w stosunkach administracyjnoprawnych jako adresaci działań kompetencyjnych organów administracji publicznej, zarówno rządowej, jak i samorządowej, w tym wszelkich aktów wydawanych przez organy administracji publicznej, o czym będzie mowa w dalszej części rozdziału. Te zależności są źródłem ciągle aktualnych – mimo wprowadzenia do systemu prawnego, a następnie uchylecia art. 27a k.p.a. oraz wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, sądów administracyjnych i doktryny na temat zasad stosowania przepisów o wyłączeniu organu w postępowaniu administracyjnym – wątpliwości co do tego, czy jednostce samorządu terytorialnego należy przypisać status strony mogącej bronić własnych interesów w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez jej organy, zwłaszcza wtedy, gdy organy te realizują zadania zlecone im przez administrację rządową albo gdy mogą działać w oparciu o przepisy uznaniowe⁵⁷.

Mimo że Konstytucja i ustawy ustrojowe powierzają jednostkom samorządu terytorialnego jako podmiotom administracji publicznej wykonywanie zadań publicznych, to organy tych jednostek, a nie same jednostki, wyposażone zostały w upoważnienie do korzystania ze środków władczych i kompetencje do wykonywania zadań w tych formach. To działanie organu polega na tym, że jest on powołany przez prawo do stosowania norm prawa administracyjnego (sprawowania administracji publicznej) ze skutkami właściwymi temu prawu i w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji⁵⁸. Podmiotem konstrukcji wykonywania władztwa publicznego są zatem organy władzy publicznej, a nie osoby prawne. To nie organizacja lokalnego społeczeństwa, której prawna podmiotowość opiera się na określonym substracie, ale jej organy, mogą realizować funkcje publicznoprawne. Stosunek prawny prawa administracyjnego nawiązuje się między osobą poddaną władztwu administracyjnemu, a organem jednostki samorządu terytorialnego, nie zaś samą jednostką samorządu terytorialnego. Rozstrzyganie spraw z zakresu administracji publicznej przez organy jednostek samorządu terytorialnego umożliwia im zdolność prawna, która determinowana jest normami

56 M. Romańska, *Podmiotowość cywilnoprawna...*, s. 112–113.

57 Tamże, s. 113.

58 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 183.

kompetencyjnymi⁵⁹. Podmiotowość prawną organu wyznacza zatem kompetencja, której istnienie jest równoznaczne z jego zdolnością do czynności prawnych w sferze prawa administracyjnego⁶⁰. W celu przyznania organom administracji publicznej zdolności prawnej wykorzystuje się przepisy prawa administracyjnego, które dotyczą nabywania przez organy administracji głównie zdolności do czynności prawnych, ale działają tu także przepisy związane ze zdolnością do czynności procesowych. Należy je sprowadzić do przepisów kompetencyjnych w prawie administracyjnym⁶¹. W tym ujęciu kompetencje organu są określane jako „zdolność organu do skonkretyzowanego aktualizowania potencjalnego obowiązku działania formułowanego przez prawo”⁶². Podmiotowość prawną (zdolność prawną) organów eksponuje zatem najbardziej samodzielność kompetencyjna. W toku postępowania administracyjnego podmiotowość administracyjnoprawna przysługuje organom administracji publicznej, jako podmiotom – adresatom norm prawnych, którym przysługują kompetencje z zakresu prawa administracyjnego⁶³.

Należy odróżnić pojęcie zadań publicznych jednostki samorządu terytorialnego i kompetencji jej organów. Kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego są prawną formą realizacji zadań tych jednostek. Zadania są często utożsamiane z kierunkami działań, jakie wyznaczone zostały administracji⁶⁴. W tym rozumieniu przez określenie zadań wyznacza się wartości, których realizację nakazuje się organom administracji publicznej⁶⁵. Kompetencje, w przeciwieństwie do zadań, są podstawą wchodzenia w stosunki prawne. To kompetencje są instrumentem wykonywania zadań, określające je przepisy nie mogą bowiem stanowić podstawy do działania, gdyż musi im towarzyszyć określenie właściwości organów oraz ich kompetencji⁶⁶. Podobnie ma się rzecz z zadaniami publicznymi jednostek samorządu terytorialnego i kompetencjami ich organów. Przez zadania publiczne samorządu terytorialnego należy rozumieć wskazane przez ustawodawcę cele, które samorząd powinien osiągnąć lub kierunki działań określone ze względu na zakres rzeczowy spraw należących do jednostek samorządu terytorialnego⁶⁷. To kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego zawierają element w postaci upoważnienia do ingerencji w sytuację prawną i faktyczną jednostek (sprawowanie władztwa administracyjnego). Przykładowo, to gminie przysługuje

59 M. Romańska, *Zdolność...*, s. 749.

60 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 73.

61 J. Niczyporuk, *Podmiotowość...*, s. 146.

62 J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, seria Acta Universitatis Wratislaviensis, t. CXXXVIII, Wrocław 1985, s. 123–125.

63 A. Doliwa, *Osobowość prawna...*, s. 428.

64 W. Góralczyk, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 78.

65 M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym – administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1995, s. 154.

66 J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 32.

67 Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 30.

tw. prawo do publicznego panowania nad nieruchomościami (powierzono jej zadanie kształtowania polityki przestrzennej gminy), ale to rada gminy jest upoważniona do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Osiągnięcie przez samorząd stawianych mu celów może odbywać się wyłącznie przez działalność organów jednostek samorządu terytorialnego, która przybiera najczęściej postać wykonywania władztwa administracyjnego w oparciu o ustawowe kompetencje. W przypadku organów jednostek samorządu terytorialnego są to kompetencje upoważniające i zobowiązujące do wykonywania zadań publicznych, przede wszystkim w trybie stosowania władztwa publicznego. Sprawy pozostające w zakresie działania jednostek samorządu terytorialnego należą do właściwości ich organów stanowiących i wykonawczych⁶⁸.

W podmiotowości publicznoprawnej jednostek samorządu terytorialnego chodzi przede wszystkim o przysługujące im osobiście prawo i obowiązek wykonywania zadań publicznych. W przypadku, gdy wykonywanie tych zadań polega na sprawowaniu administracji publicznej, podmiotem przyznanego samorządowi władztwa jest organ jednostki samorządu terytorialnego z uwagi na jego kompetencje do rozstrzygania spraw z zakresu administracji publicznej. Wydaje się mieć usprawiedliwione podstawy koncepcja, zgodnie z którą w tych kategoriach spraw zdolność sądownoadministracyjną organów jednostek samorządu terytorialnego należy wywieść z tego, że ich pośrednictwo w wykonywaniu zadań publicznych polega na sprawowaniu administracji publicznej w oparciu o własną zdolność prawną (własne kompetencje do działania i sprawowania władztwa administracyjnego). Zdolność sądownoadministracyjną w tych sprawach można oprzeć na tym, że to organy jednostek samorządu terytorialnego, a nie same jednostki są podmiotami stosunków administracyjnoprawnych, w ramach których organy te wydały rozstrzygnięcie zaskarżone następnie do sądu. Wywodzenie zdolności sądownoadministracyjnej jednostek samorządu terytorialnego z teorii organów osoby prawnej, która w przypadku jednostek samorządu terytorialnego zakłada w uproszczeniu, że działanie organu jednostki samorządu terytorialnego oznacza działanie samej jednostki, sprawdza się w prawie administracyjnym przede wszystkim w tych przypadkach, w których jednostka jest stroną postępowania administracyjnego i w tym postępowaniu reprezentuje ją oznaczony w ustawie jej organ. Tam, gdzie organ jednostki sprawuje władztwo administracyjne, jest on podmiotem wyposażonym w zdolność prawną wynikającą z jego własnych kompetencji

68 Niekonsekwencję w tej materii ilustruje np. art. 16 ust. 1 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2019 r., poz. 1464), zgodnie z którym obowiązek zapewnienia realizacji zadań pomocy społecznej spoczywa na jednostkach oraz na organach administracji rządowej w zakresie ustalonym ustawą lub art. 20 ust. 1 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, zgodnie z którym wojewoda może powierzyć prowadzenie, w jego imieniu, niektórych spraw z zakresu swojej właściwości jednostkom samorządu terytorialnego lub organom innych samorządów działających w obszarze województwa, kierownikom państwowych i samorządowych osób prawnych oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych funkcjonujących w województwie.

administracyjnoprawnych. W tych przypadkach dochodzi do upodmiotowienia organów i wyodrębnienia ich ze struktury jednostki samorządu terytorialnego. Doniosłe prawnie jest nie tyle działanie osoby prawnej, co wykonywanie zadań publicznych przez organ administracji publicznej.

Za istotny aspekt podmiotowości publicznoprawnej przypisywanej jednostkom samorządu terytorialnego należy uznać przyznanie ich organom jednostronnych, władczych kompetencji o charakterze administracyjnym. Istotnym elementem osobowości publicznoprawnej jednostek samorządu terytorialnego jest zatem zdolność prawna ich organów do stosowania władztwa administracyjnego w stosunkach administracyjnoprawnych. Z punktu widzenia zdolności sądowoadministracyjnej nie powinno być znaku równości między działaniem organu osoby prawnej traktowanego – z uwagi na teorię organów osoby prawnej – jako działanie samej osoby prawnej, a działaniem organu administracji publicznej zarachowywanym na konto jednostki samorządu terytorialnego na mocy art. 169 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Jest tak z tego względu, że w tym drugim przypadku organy jednostek samorządu terytorialnego wykonują administrację publiczną w oparciu o własną zdolność prawną, a nie w ramach osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego.

W publikacjach z zakresu nauki prawa administracyjnego dychotomia między podmiotowością administracyjnoprawną a osobowością prawną jest coraz częściej zauważalna⁶⁹.

2.3. Relacja między podmiotowością prawną jednostek samorządu terytorialnego i ich organów a ich zdolnością sądowoadministracyjną

Pewnym uproszczeniem może być uznanie osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego za argument rozstrzygający problem zdolności sądowoadministracyjnej jednostek samorządu terytorialnego i ich organów⁷⁰. Struktura

69 Por. np. P. Lisowski, *Ustrojowe qui pro quo...*, s. 280; J. Niczyporuk, *Podmiotowość...*, s. 8 i 54. Piotr Lisowski zwraca uwagę, że w języku prawnym mamy do czynienia z utrwalonym nawykiem używania terminu „osoba prawna”, którego nie równoważy skłonność do prawnopoztywnego zastosowania zwrotu „podmiot administracji publicznej”. Utrzymujący się w tym względzie stan terminologiczno-pojęciowej nierównowagi w normatywizowaniu upodmiotowienia (i podmiotowości) prowadzi do różnych reperkusji, począwszy od konieczności wyinterpretowywania faktu występowania dwóch płaszczyzn podmiotowości (osobowości) związków samorządowych.

70 Np. B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2017, s. 242. Tymczasem w rzeczywistości nie rozwiązuje to problemu. Z art. 25 p.p.s.a. wynika, że zdolność sądowa przysługuje nie tylko osobom prawnym, ale także innym podmiotom wyposażonym w podmiotowość administracyjnoprawną. Jeżeli chodzi zatem o źródło zdolności sądowoadministracyjnej, to art. 25 p.p.s.a. osobowość prawną

podmiotowości administracyjnoprawnej jednostek samorządu terytorialnego jest złożona. Nie wyczerpuje się ona tylko w jednym elemencie – ich osobowości prawnej, ale powinna uwzględniać także podmiotowość prawną (zdolność prawną) ich organów – jako organów administracji publicznej.

Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego jest źródłem ich zdolności sądowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym tylko w określonych sytuacjach procesowych. Ilustruje to podjęcie problematyki zmiany ról samorządowych podmiotów administracji publicznej, które polega na lokowaniu ich po stronie administrowanych. Chodzi o sytuacje, w których jednostka samorządu terytorialnego była stroną postępowania administracyjnego oraz adresatem decyzji bądź postanowienia, a następnie wniosła skargę do sądu administracyjnego na decyzję (postanowienie) organu drugiej instancji albo skargę na bezczynność bądź przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ. W tych sytuacjach atrybut osobowości prawnej jednostki samorządu terytorialnego umożliwiał jej przyjęcie pozycji adresata decyzji lub postanowienia organu (art. 29 i 30 k.p.a.) i wówczas to jednostka samorządu terytorialnego była podmiotem, którego praw bądź obowiązków dotyczyło postępowanie administracyjne i zaskarżona następnie do sądu administracyjnego decyzja bądź postanowienie albo brak wymaganego działania przez organ. W sytuacjach, w których jednostka samorządu terytorialnego jest stroną postępowania administracyjnego (podmiotem stosunku administracyjnoprawnego) uwidacznia się rola jej organu wykonawczego jako organu osoby prawnej, który wyłącznie reprezentuje interes jednostki w tym postępowaniu jak również przed sądem administracyjnym⁷¹. Jest to zatem typowa sytuacja, w której organ osoby prawnej działa w jej imieniu i na jej rzecz i nie odzwierciedla specyfiki organu jako sprawującego administrację publiczną. W tych przypadkach nie ma potrzeby odwoływania się do zdolności prawnej organu jednostki samorządu terytorialnego jako źródła zdolności sądowoadministracyjnej, ponieważ organ ten nie występuje wówczas w postępowaniu sądowoadministracyjnym ani w obronie konkretnego przejawu własnej działalności w rozumieniu art. 32 p.p.s.a (przedmiotem zaskarżenia jest decyzja bądź postanowienie innego organu), ani jako adresat praw bądź obowiązków wynikających z zaskarżonej decyzji lub postanowienia. W tej kategorii spraw ochrona płynąca z art. 165 ust. 2 Konstytucji to ochrona ukierunkowana na prawa i obowiązki osoby prawnej – jednostki samorządu terytorialnego, o których orzeczono w postępowaniu administracyjnym⁷².

traktuje na równi z podmiotowością administracyjnoprawną, w tym podmiotowością organu administracji publicznej.

- 71 Przykładem dobrych praktyk legislacyjnych w opisywanym zakresie jest np. art. 113 ust. 1 u.g.n., zgodnie z którym nieruchomości może być wywłaszczona tylko na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego oraz art. 115 ust. 1 zdanie pierwsze u.g.n., zgodnie z którym wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego na rzecz Skarbu Państwa następuje z urzędu, a na rzecz jednostki samorządu terytorialnego – na wniosek jej organu wykonawczego.
- 72 Przykładem takich spraw mogą być postępowania sądowoadministracyjne w sprawach ze skarg na decyzje, których podstawą materialnoprawną były przepisy ustawy – Przepisy

Wydaje się jednak, że inna sytuacja może mieć miejsce w przypadku sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość z udziałem organów jednostek samorządu terytorialnego, rozstrzyganych przez Naczelny Sąd Administracyjny, skarg na uchwały i zarządzenia organów jednostek samorządu terytorialnego podjęte poza postępowaniem jurysdykcyjnym oraz skarg organów nadzoru. W sprawach tych nie należy odwoływać się do atrybutu osobowości prawnej jako źródła zdolności sądowej jednostek samorządu terytorialnego. Osobowość prawną w postępowaniu administracyjnym, o której mowa w art. 29 k.p.a., ocenia się według przepisów prawa cywilnego. Warunkuje ona zdolność do bycia adresatem decyzji bądź postanowień organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym. Identyfikuje ona podmiot „bierny” w postępowaniu administracyjnym i oznacza cechę umożliwiającą poddanie się działaniom władczym organów administracji publicznej w tym postępowaniu. Tymczasem w opisanych powyżej kategoriach spraw przedmiotem zaskarżenia jest w pierwszej kolejności uchwała lub zarządzenie pochodzące od organu administracji publicznej, czyli strony „czynnej” stosunku administracyjnoprawnego. Zdolność do działania tego podmiotu w postępowaniu zmierzającym do podjęcia uchwały/zarządzenia wynika z innego jego atrybutu niż osobowość prawna, tj. ze zdolności administracyjnoprawnej. Ta sama cecha umożliwiała podjęcie przez organ uchwały/zarządzenia, które stało się przedmiotem zaskarżonego do sądu rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pojęcie osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, którym posługują się ustawy samorządowe należy rozumieć analogicznie do przyjętego w art. 29 k.p.a. Osobowość publicznoprawna jednostek samorządu terytorialnego jest wyłącznie tworem doktrynalnym i wynika z szeregu różnic między jednostkami samorządu terytorialnego a typowymi osobami prawnymi prawa prywatnego, nie ma jednak żadnych podstaw normatywnych. Ani przepisy Konstytucji, ani żadnej z ustaw (w tym i art. 25 p.p.s.a.) nie posługują się pojęciem osobowości publicznoprawnej jednostek samorządu terytorialnego. Wprawdzie z Konstytucji wynika, że organy jednostek samorządu terytorialnego działają w imieniu i na rzecz tych jednostek, niemniej jednak próba rozwiązywania problemów zdolności sądowoadministracyjnej jednostek samorządu terytorialnego i ich organów za pomocą teorii organów osoby prawnej może być zawodna, ponieważ sytuacja

wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (tzw. postępowanie komunalizacyjne). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowany jest pogląd, że stroną postępowania administracyjnego o stwierdzenie nabycia z mocy prawa przez gminę z dniem 27 maja 1990 r. własności nieruchomości stanowiącej dotychczas własność Skarbu Państwa, prowadzonego na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2. Przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych jest – poza daną gminą – jedynie podmiot, któremu do przedmiotowej nieruchomości przysługuje tytuł prawnorzeczowy albo prawo zarządu. Tylko bowiem na taki tytuł prawny – chroniony prawem materialnym – oddziałuje nowo ukształtowany stan własnościowy (zob.: wyr. NSA z 9 maja 2017 r., I OSK 1181/15; wyr. NSA z 16 maja 2012 r., I OSK 660/11; wyr. NSA z 13 kwietnia 2012 r., I OSK 511/11, CBOSA).

organów osoby prawnej prawa prywatnego i organów jednostek samorządu terytorialnego znacząco się różni. Te drugie są jednocześnie organami administracji publicznej i tym samym odrębnymi podmiotami prawa, a art. 25 p.p.s.a. przypisuje organom administracji publicznej cechę zdolności sądownoadministracyjnej i umożliwia przyjęcie pozycji strony postępowania sądownoadministracyjnego. Pojęciu osobowości prawnej użytym w art. 25 p.p.s.a. należy przypisać takie znaczenie, jakim posługuje się art. 29 k.p.a.

Skoro w odróżnieniu od opisywanej na wstępie sytuacji, w której jednostka samorządu terytorialnego jest bierna, tj. gdy o jej sytuacji prawnej (prawach bądź obowiązkach) orzeka w postępowaniu administracyjnym inny organ administracji publicznej, w przypadkach aktualnie rozważanych⁷³ organy jednostek samorządu terytorialnego pełnią rolę aktywną (rozstrzygają o sytuacji prawnej jakiegoś podmiotu), a konkretny przejaw ich działalności zostaje następnie zaskarżony przez niego do sądu administracyjnego, to przedmiotem ochrony z art. 165 ust. 2 Konstytucji udzielanej przez tenże sąd są w tym przypadku kompetencje tych organów, o czym wprost przesądza art. 32 p.p.s.a. Przepis ten z jednej strony stanowi o odpowiedzialności organu administracji publicznej przed sądem za podjęty przez siebie akt, a z drugiej – o ochronie sądowej kompetencji tego organu, który ma prawo bronić swojego rozstrzygnięcia przed sądem administracyjnym i na tych samych zasadach co strona skarżąca domagać się kontroli jego legalności.

Aby wyjaśnić, kto mógłby być uprawniony do występowania jako strona postępowania sądownoadministracyjnego przeciwna skarżącemu w sprawach, o których mowa powyżej, należy zatem odwołać się do struktury podmiotowości publiczno-prawnej jednostek samorządu terytorialnego, w ramach której wyodrębnić należy zdolność prawną organów tych jednostek (do sprawowania władztwa administracyjnoprawnego). Zdolność prawna organów jednostek samorządu terytorialnego przekłada się na ich zdolność sądową w sprawach, w których przedmiotem skargi są pochodzące od nich rozstrzygnięcia. Decydujące znaczenie ma bowiem treść art. 32 p.p.s.a. i fakt, że zaskarżony do sądu administracyjnego akt z zakresu administracji publicznej jest przejawem ich działalności. W sytuacjach, w których organ jednostki samorządu terytorialnego działa jako organ administracji publicznej, posiada on zdolność prawną odrębną od osobowości prawnej jednostki samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego są osobami prawa publicznego, na których spoczywa obowiązek wykonywania zadań publicznych, ale tam gdzie środkiem ich wykonywania jest władztwo administracyjne, zdolność sądową wyznacza zdolność prawna ich organów jako podmiotów upoważnionych do stosowania tego władztwa. Jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami administracji, ale nie są organami administracji publicznej, w związku z czym nie wykonują władztwa administracyjnego. Obowiązek sprawowania władztwa

73 Chodzi zatem o spory kompetencyjne i spory o właściwość z udziałem jednostek samorządu terytorialnego rozstrzygane przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz sprawy ze skarg na uchwały bądź zarządzenia organów jednostek samorządu terytorialnego.

administracyjnego nie obciąża osoby prawnej (jednostki samorządu terytorialnego), ale wynika z zadań i kompetencji organów administracji publicznej.

Jednostki samorządu terytorialnego poza osobowością prawną posiadają również cechę zdolności prawnej w sferze publicznoprawnej, ponieważ przysługują im prawo i obowiązek wykonywania zadań publicznych, ale w oparciu o te prawa i obowiązki nie mają możliwości osobistego działania. Gdy chodzi o sprawowanie administracji publicznej, należy odróżnić zdolność prawną jednostek samorządu terytorialnego wynikającą z ich praw i obowiązków w zakresie wykonywania zadań publicznych od zdolności prawnej ich organów wynikającej z kompetencji do wykonywania tych zadań i sprawowania administracji publicznej. Można zatem przyjąć, że w sprawach, w których udział jednostek samorządu terytorialnego bądź ich organów w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest związany z wykonywaniem administracji publicznej, źródła zdolności sądowoadministracyjnej nie należy upatrywać ani w osobowości prawnej jednostek⁷⁴, ani w ich podmiotowości publicznoprawnej⁷⁵, ale w kompetencji do stosowania władztwa administracyjnego przysługującej ich organom. Jeżeli chodzi zatem o wykonywanie administracji publicznej, na zdolność sądowoadministracyjną powinna przekładać się cecha zdolności prawnej organu, który działa bezpośrednio jako strona stosunku administracyjnoprawnego, a nie osobowości prawnej samej jednostki samorządu terytorialnego.

W sprawach, w których przedmiotem skargi jest akt organu jednostki samorządu terytorialnego zdolność sądowa organu, który wydał rozstrzygnięcie byłaby pochodną jego zdolności prawnej do sprawowania administracji publicznej. Dla przyznania zdolności sądowoadministracyjnej w tych sprawach istotna mogłaby być cecha, która wyjaśnia, kto realnie wykonuje administrację publiczną i w konsekwencji z tego powodu powinien wystąpić jako strona postępowania sądowego. W sferze wykonywania władztwa administracyjnego, nieobjętej zakresem osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, art. 25 § 1 p.p.s.a. nie odwołuje się do żadnej innej cechy, która mogłaby decydować o przyznaniu zdolności sądowej jednostkom samorządu terytorialnego, jak cecha „bycia organem”. W zakresie wykonywania zadań publicznych przez sprawowanie administracji publicznej można mówić wyłącznie o prawie i obowiązku wykonywania tych zadań (w ramach osobowości publicznoprawnej prawo to i obowiązek spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego) albo o kompetencjach organów do ich wykonywania. Art. 25 p.p.s.a. odwołuje się w omawianym zakresie wyłącznie do cechy zdolności prawnej organu, którą w przypadku organów jednostek samorządu

74 Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego w prawie administracyjnym umożliwia im stanie się adresatem rozstrzygnięć administracji publicznej, a więc plasuje je na pozycji biernej jako drugiej względem organu administracji publicznej strony stosunku administracyjnoprawnego.

75 Podmiotowość publicznoprawna jednostek samorządu terytorialnego wynika z przypisania im przez ustrojodawcę prawa i obowiązku wykonywania zadań publicznych.

terytorialnego nadają im Kodeks postępowania administracyjnego i ustawy samorządowe oraz inne ustawy z zakresu administracyjnego prawa materialnego wyposażające je w konkretne kompetencje⁷⁶. W tej sferze kluczowe znaczenie ma podmiotowość prawna organów jednostek samorządu terytorialnego, które wyposażone zostały w kompetencje do sprawowania administracji publicznej. W sferze publicznoprawnej sądowe zabezpieczenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego powinno sprowadzać się do zagwarantowania ich organom możliwości ubiegania się o ochronę rozstrzygnięć podjętych w zakresie realizacji przez nie zadań jednostek samorządu terytorialnego. Jednostkom samorządu terytorialnego przysługują wprawdzie prawo i obowiązek wykonywania zadań publicznych, a więc posiadają z tego względu zdolność prawną (publiczną), ale są one niemożliwe dla nich do samodzielnej realizacji.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że ani w doktrynie, ani w orzecnictwie nie budzi wątpliwości, że mimo formuły działania organów jednostek samorządu terytorialnego „w imieniu i na rachunek” jednostek samorządu terytorialnego, stroną w postępowaniu sądowoadministracyjnym ze skargi na decyzję bądź postanowienie organu jednostki samorządu terytorialnego jest ten właśnie organ, a nie jednostka samorządu terytorialnego. Jest to niewątpliwie słuszne założenie, ponieważ art. 32 p.p.s.a. nie pozostawia żadnych wątpliwości, że tak być powinno. Z zasady ogólnej kontradiktoryjności postępowania sądowoadministracyjnego (art. 32 p.p.s.a.) wynika, że podmiotem, który jest bezpośrednio zaangażowany ze skarżącym w spór o legalność rozstrzygnięcia organu gminy jest organ, od którego pochodzi zaskarżone rozstrzygnięcie. Zgodnie z art. 32 p.p.s.a. stroną postępowania sądowoadministracyjnego przeciwną skarżącemu jest ten podmiot, który „działa” (a więc organ administracji publicznej).

Podmiotem, z którym należy w omawianych przypadkach wiązać władztwo administracyjne jest zatem organ administracji publicznej, a nie osoba prawna. Z art. 32 p.p.s.a. wynika, że stroną przeciwną skarżącemu jest organ, którego działanie lub bezczynność zostały zaskarżone do sądu administracyjnego. Przepis ten nie posługuje się żadnym innym określeniem przeciwnika skarżącego i wskazuje, że ma to być każdorazowo organ, którego działanie bądź zaniechanie jest przedmiotem skargi. Nie wynikają z niego żadne podstawy, aby przyjąć, że przeciwnikiem skarżącego może być osoba prawna, w strukturze której działa organ, w sferze kompetencji którego pozostawało zaskarżone działanie. Postępowanie sądowe, w którym przeciwnikiem osoby fizycznej, czy osoby prawnej byłaby (inna) osoba prawna, nie jest postępowaniem w sprawach zmierzających do kontroli działalności administracji publicznej. Taki krąg podmiotowy postępowania sądowego nie jest charakterystyczny dla postępowania sądowoadministracyjnego, ale cywilnego.

W strukturze organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego można wyodrębnić organy, od których pochodzi zaskarżony akt (art. 32 p.p.s.a.), dlatego istnieją podstawy przypisania im zdolności sądowej. Nie ma zresztą powodów, żeby

76 Art. 25 p.p.s.a. nie posługuje się pojęciem osobowości publicznoprawnej.

zdolność sądową przypisywać podmiotowi, który posiada wyłącznie nieskonkretyzowane prawo i obowiązek wykonywania zadań publicznych, skoro w jego strukturze istnieje inny podmiot prawa, wyposażony w zdolność prawną, który w oparciu o swoje kompetencje skonkretyzował te prawa i obowiązki i wydał akt, który został zaskarżony do sądu.

Z dotychczasowych rozważań wynika zatem koncepcja, że osobowość prawna jest źródłem zdolności sądowej jednostek samorządu terytorialnego w tych sprawach, w których zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlega rozstrzygnięcie organu administracji publicznej, którego adresatem była jednostka samorządu terytorialnego. Z kolei zdolność prawna organów tych jednostek (przyznanie im kompetencji do stosowania władztwa administracyjnego) jest źródłem ich zdolności sądowej w sprawach ze skarg na działania będące efektem realizacji przypisanych im kompetencji. Sądowa ochrona samodzielności samorządu terytorialnego przed sądem administracyjnym to ochrona udzielana jednostce samorządu terytorialnego jako stronie postępowania administracyjnego, która skarży następnie do sądu administracyjnego skierowane do niej rozstrzygnięcie organu administracji publicznej oraz sądowa ochrona samodzielności kompetencyjnej organów tych jednostek, w oparciu o które wydały zaskarżone do sądu administracyjnego rozstrzygnięcie albo rozstrzygnięcie, w stosunku do którego wydany został akt nadzoru.

Sytuacja, w której w tym samym postępowaniu sądowym zdolność sądowa przysługuje raz jednemu podmiotowi – np. osobie prawnej, a raz innemu – np. jej organowi nie jest tak niecodzienna jak mogłoby się wydawać.

Takie rozwiązania funkcjonują również w obrębie postępowania cywilnego. W przepisach Kodeksu postępowania cywilnego oraz ustaw pozakodeksowych ustawodawca przyznaje pewnym strukturom niemającym ogólnej zdolności sądowej kompetencję do występowania z żądaniami lub uczestniczenia w postępowaniu cywilnym, która jest równoznaczna z wyposażeniem w zdolność sądową tylko w określonych sprawach, czyli w szczególności zdolność sądową. Przykładowo w art. 460 § 1 i 691³ k.p.c. ustawodawca wprost przyznał zdolność strukturom, które z braku zdolności prawnej nie są objęte regulacją art. 64 k.p.c. W innych przepisach tego kodeksu wskazał organy administracji rządowej będące stronami postępowań przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów (art. 479²⁹ § 1, art. 479⁵⁰, art. 479⁶¹ i art. 479⁷² k.p.c.). Przepisy te są źródłem szczególnej zdolności sądowej wymienionych organów, mimo że nie są one podmiotami stosunków cywilnoprawnych. Co do zasady, zdolność sądową w postępowaniu cywilnym posiada Skarb Państwa, ale art. 189¹ k.p.c. przyznaje ją organom podatkowym. W wyroku z 18 stycznia 2013 r., CSK 322/12 Sąd Najwyższy stwierdził, że organy podatkowe i organy kontroli skarbowej występujące na podstawie art. 189¹ k.p.c. z powództwem o ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa mają z mocy tego przepisu – szczególnego w stosunku do art. 64 k.p.c. – zdolność sądową i same są stroną w tym postępowaniu, a nie Skarb Państwa. Sąd Najwyższy

uznał, że wskazane w art. 189¹ k.p.c. organy, choć nie należą do kategorii podmiotów wymienionych w art. 64 k.p.c., mają zdolność sądową, zawarta bowiem w art. 64 k.p.c. regulacja określająca komu przysługuje zdolność sądowa nie jest wyczerpująca: niektórym jednostkom niemającym cech określonych w art. 64 k.p.c. zdolność sądową przyznają przepisy szczególne. W odróżnieniu od regulacji w postępowaniu cywilnym, art. 25 § 1 p.p.s.a. wymienia obecnie organ jako podmiot wyposażony w zdolność sądową, nie ma zatem potrzeby sięgania do przepisu szczególnego, aby tę zdolność mu przypisać.

W kontekście zdolności sądowej organów jednostek samorządu terytorialnego warto powołać się również na uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 22 czerwca 2017 r., III CZP 8/17. W uchwale tej Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że powołana na stanowisko redaktora naczelnego jest osoba fizyczna, ale obowiązek opublikowania sprostowania, o którym mowa w art. 39 ust. 1 Prawa prasowego wynika z jego zadań i kompetencji określonych w cyt. wyżej ustawie jako organu, a nie konkretnej osoby fizycznej⁷⁷. Przytoczona wyżej uchwała potwierdza, że istnieją sytuacje, w których źródła zdolności sądowej nie można upatrywać w statusie osoby fizycznej (czy osoby prawnej), ale w ustawowych kompetencjach i zadaniach przypisanych organowi. SN zwrócił uwagę na szczególną zdolność prawną redaktora jako organu będącego podmiotem obowiązków uregulowanych w Prawie prasowym i z jego statusu materialnoprawnego wyciągnął wnioski dotyczące zdolności sądowej. Obowiązek sprostowania dotyczy bowiem redaktora naczelnego jako organu, a nie osoby fizycznej. Sąd Najwyższy opowiedział się zatem przeciwko wywodzeniu zdolności sądowej ze statusu podmiotu powołanego do wykonywania określonej funkcji (osoby fizycznej powołanej na stanowisko redaktora naczelnego), ale ze zdolności prawnej wynikającej z przypisanych mu zadań i kompetencji.

W podobny sposób można potraktować sytuację jednostek samorządu terytorialnego i ich organów. Jednostki samorządu terytorialnego zostały wyposażone w osobowość prawną, zobowiązane zostały do wykonywania zadań publicznych. Niekoniecznie jednak musi im z tego powodu przysługiwać zdolność sądowa, skoro istnieją inne podmioty, którym przysługują konkretne kompetencje, z których może wynikać ich zdolność prawna. Jednostki samorządu terytorialnego,

77 Zdaniem SN, argumentem za przyznaniem szczególnej zdolności sądowej redaktorowi naczelnemu w sprawach o opublikowanie sprostowania jest jego status materialnoprawny. Redaktor naczelny jest podmiotem stosunków regulowanych ustawą – Prawo prasowe. W sprawach, w których udział osoby fizycznej jest związany z piastowaniem określonego stanowiska, źródła zdolności sądowej nie należy upatrywać w podmiotowości osoby fizycznej, lecz w statusie podmiotowym stanowiska. Wiąże się to z przyjęciem, że istota zdolności sądowej polega na transponowaniu na postępowanie cywilne statusu materialnoprawnego strony. Pomimo braku konkretnego przepisu ustanawiającego szczególną zdolność sądową redaktora naczelnego w sprawach o opublikowanie sprostowania – zdolność ta przysługuje mu ze względu na jego status materialnoprawny (jest podmiotem obowiązków i kompetencji uregulowanych w cytowanej ustawie).

jako osoby prawne nie zostały powołane do sprawowania administracji publicznej na podstawie ustawowych kompetencji, gdyż obowiązek ten spoczywa na ich organach jako organach administracji publicznej. To organy jednostek samorządu terytorialnego, a nie same jednostki, są stronami stosunków administracyjnoprawnych i ich status jako stron tych postępowań powinien przekładać się na ich zdolność sądową w tych sprawach, w których pozycja strony postępowania sądowoadministracyjnego powinna być pochodną sprawowania przez nie administracji publicznej. W orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego można doszukać się takich, w których stwierdza się, że dopuszczenie do działania w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie tego organu, od którego pochodzi zaskarżone działanie, powoduje, że występuje w nim podmiot pozbawiony zdolności sądowej, a to oznacza nieważność postępowania⁷⁸.

2.4. Zdolność sądowoadministracyjna organów jednostek samorządu terytorialnego jako strony skarżącej

Przymiot zdolności sądowej organów jednostek samorządu terytorialnego występujących w roli stron przeciwnych stronie skarżącej, w konsekwencji wykonywania przez nie administracji publicznej, jest względnie łatwy do akceptacji. Bardziej złożona i jednocześnie trudniejsza w ocenie sytuacja zachodzi w przypadku, w którym zdolność tę próbuje się im przypisać jako stronom skarżącym, zwłaszcza jako konsekwencję wykonywania przez nie administracji publicznej. Co do zasady bowiem w doktrynie zwraca się uwagę, że zdolność sądową jako skarżący ma organ administracji publicznej tylko wówczas, gdy jest podmiotem uprawnień lub obowiązków, z wyłączeniem sytuacji, gdy jest organem właściwym do wykonywania administracji publicznej⁷⁹. Większej uwagi wymaga zatem treść zaproponowanej regulacji w zakresie, w jakim wyposażałaby w zdolność sądową organy jednostek samorządu terytorialnego jako przeciwników organów nadzoru.

Warto zauważyć, że w art. 25 § 1 p.p.s.a. ustawodawca posłużył się pojęciem „organu” i to organowi przypisał zdolność sądową. Z kolei w art. 32 p.p.s.a. ustawodawca wskazał, że stroną postępowania sądowoadministracyjnego jest skarżący i organ, którego działanie bądź bezczynność jest przedmiotem skargi. Biorąc pod uwagę treść tych przepisów, nie ma przeciwskażeń, by w roli skarżącego mógł wystąpić również organ administracji publicznej. Jest tak dlatego, że w odróżnieniu od art. 32 p.p.s.a., w art. 25 § 1 p.p.s.a. ustawodawca nie posłużył się pojęciem organu, którego działalność bądź bezczynność została zaskarżona do sądu administracyjnego, lecz wyłącznie pojęciem organu *in genere*. Gdyby ustawodawca chciał jednoznacznie przesądzić, że nie jest dopuszczalna żadna sytuacja, w której organ może wystąpić ze skargą do sądu administracyjnego, wskazałby, że zdolność

78 Wyr. NSA z 11 marca 2010 r., I OSK 1735/09, CBOSA.

79 B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna*..., s. 236.

sądową ma wyłącznie organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi. Art. 32 p.p.s.a. nie pozostawia wątpliwości, że przeciwnikiem skarżącego musi być organ, którego działanie bądź bezczynność jest przedmiotem skargi.

Ani w obrębie art. 32 p.p.s.a., ani w innych przepisach Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ustawodawca nie zawarł definicji legalnej skarżącego, ani nie przypisał mu żadnych cech, z których wynikałoby, że może być nim wyłącznie podmiot spoza struktury administracji publicznej. Z Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wynika wyłącznie, że skoro sąd administracyjny ma sprawować kontrolę działalności administracji publicznej, kontrolą tą musi być objęte zaskarżone do sądu działanie organu, a podmiotem, którego zadaniem jest obrona tego aktu przed sądem jest organ, od którego ono pochodzi. Niezależnie od krytyki stanowiska dopuszczającego złożenie skargi przez organ administracji publicznej do sądu administracyjnego wyrażanej w doktrynie i w orzecznictwie, kierując się treścią art. 25 w zw. z art. 32 p.p.s.a. można by przyjąć, że przepisy te otwierają drogę organowi do zainicjowania postępowania sądowoadministracyjnego w sprawach ze skarg na rozstrzygnięcie nadzorcze. Chodzi wyłącznie o „otwarcie drogi”, bowiem zdolność sądową należy odróżnić od legitymacji skargowej. Art. 25 § 1 p.p.s.a. nie wyklucza, że dopuszczalna jest sytuacja, w której organ administracji publicznej może stać się stroną skarżącą. Poza sytuacją, w której jest podmiotem uprawnień bądź obowiązków administracyjnych i posiada legitymację skargową w oparciu o art. 50 § 1 p.p.s.a., żeby przysługiwało mu uprawnienie do wniesienia skargi, konieczny jest odrębny przepis wyposażający organ w takie uprawnienie. Nie powinno budzić żadnych wątpliwości, że powinna to być sytuacja wyjątkowa i znajdować uzasadnienie w charakterze aktu, który podlegałby w takiej sytuacji zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Tylko niektóre akty z zakresu administracji publicznej powinny być przedmiotem skargi organu do sądu administracyjnego. Musiałyby być to akty, których natura dopuszcza, aby ich kontrola sądowoadministracyjna toczyła się z zaangażowaniem w spór dwóch organów administracji publicznej. Z taką sytuacją moglibyśmy mieć do czynienia wyłącznie w przypadku wniesienia skargi na akt nadzoru skierowany do organu jednostki samorządu terytorialnego. W literaturze wskazuje się nawet, że zagadnienia nadzoru nad samorządem terytorialnym pozostają w obrębie najściślej rozumianego prawa ustrojowego, jednakże opuszczają domenę spraw wewnętrznych i uzyskują zupełnie nowy wymiar jako stosunki o charakterze zewnętrznym. Z pozoru twierdzenie takie może wydawać się kontrowersyjne, gdyż mowa o relacjach zachodzących między organami administracji. Jednakże w relacjach ustrojowych między organami administracji zcentralizowanej a organami samorządów terytorialnych znika większość atrybutów charakterystycznych dla sfery wewnętrznej, pojawiają się natomiast instytucje typowe dla relacji między władzą a obywatelem, w tym żądanie przeprowadzenia sądowej weryfikacji władczych działań organu administracji⁸⁰.

80 P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 11.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym tworzą konstrukcję nadzoru opartą na kontroli legalności działalności organów gminy (rady oraz wójta). Oznacza to, że organy nadzoru czuwają nad przestrzeganiem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Skoro organy te samodzielnie występują jako strony postępowania nadzorczego, to im, a nie gminie, powinien przysługiwać status strony broniącej aktu będącego przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego przed sądem. Wojewoda lub organ nadzoru podejmuje czynności nadzorcze jako organ administracji publicznej. W związku z tym w postępowaniu nadzorczym, mającym wszelkie cechy postępowania o charakterze administracyjnym, nie ma potrzeby występowania gminy jako odrębnego podmiotu prawa prywatnego, ponieważ co do zasady przedmiotem tego postępowania nie są sprawy cywilne. Przedmiot postępowania nadzorczego obejmuje nadzór nad aktami prawnymi wydawanymi przez organy gminy, mającymi zarówno cechy aktów prawa miejscowego, jak i aktów prawa wewnętrznego. Są one podejmowane w postaci uchwał lub zarządzeń o charakterze publicznoprawnym, a nie prywatnoprawnym i nie są ani decyzjami lub postanowieniami administracyjnymi, ani czynnościami prawa cywilnego⁸¹. W postępowaniu nadzorczym nie występuje zatem gmina jako osoba prawna. Nie ma też potrzeby, aby występowała w nim jako osoba prawa publicznego. W postępowaniu nadzorczym nie rozstrzyga się bowiem o prawach bądź obowiązkach publicznoprawnych gminy, lecz wyłącznie o naruszeniu prawa przez jej organy. Stroną sporu dotyczącego legalności podjętego przez organ jednostki samorządu terytorialnego rozstrzygnięcia z zakresu zadań gminy powinien być organ nadzoru i organ, którego rozstrzygnięcia dotyczy postępowanie nadzorcze. W sprawie ze skargi na akt nadzoru, zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczy aktu innego organu. Spór o legalność aktu nadzoru powinny toczyć zatem dwa podmioty bezpośrednio zainteresowane rozstrzygnięciem sądu: organ nadzoru i organ gminy. Skoro Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi czyni organ, którego działanie zaskarżono do sądu jego stroną, nie ma podstaw aby przyjąć, że drugą stroną nie powinien być organ, którego działanie jest przedmiotem zaskarżonego do sądu rozstrzygnięcia⁸². Podmiotem, którego pozycja prawna zostaje władczo rozstrzygnięta przez akt nadzoru jest organ jednostki samorządu terytorialnego, którego kompetencji dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze, dlatego też to temu organowi, a nie gminie, powinna przysługiwać zdolność sądowa w takiej sprawie. Zachodzi tu inna sytuacja niż regulowana przez art. 50 § 1 p.p.s.a., ponieważ nie chodzi o ochronę sądową uprawnień bądź obowiązków organów jednostek samorządu terytorialnego, ale ich kompetencji do wykonywania administracji publicznej. Tylko

81 K. Bandarzewski, *Glosa do postanowienia WSA z 7 lutego 2006 r., II SA/Bk 61/06*, PPP 2007/5, s. 90.

82 W sprawach ze skarg na akty nadzoru należy uwzględnić również zasadę ogólną dostępu do sądu, zgodnie z którą każdy podmiot ma prawo wystąpić do sądu administracyjnego przeciwko każdej formie działania administracji publicznej, jeżeli to działanie określa władczo pozycję prawną tego podmiotu.

pozornie może się też wydawać, że mamy tu do czynienia z sytuacją podobną do tej, w której organ pierwszej instancji byłby uprawniony do wniesienia skargi na decyzję organu drugiej instancji uchylającą jego rozstrzygnięcie. Tak nie jest, ponieważ w postępowaniu nadzorczym organ nadzoru nie działa jako organ drugiej instancji w stosunku do organu pierwszej instancji w administracyjnym toku instancji. Uchwałę bądź zarządzenie, będące przedmiotem rozstrzygnięcia w postępowaniu nadzorczym, organ jednostki samorządu terytorialnego wydał w odrębnym postępowaniu poprzedzającym postępowanie nadzorcze, a zatem w toku postępowania nadzorczego nie wykonywał administracji publicznej, a występował jako podmiot poddany władztwu administracyjnemu organu nadzoru.

2.5. Zdolność procesowa jednostek samorządu terytorialnego i ich organów w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Ustalenia odnośnie do zdolności sądowej jednostek samorządu terytorialnego i ich organów mają przełożenie na ich zdolność procesową. Konsekwencją zdolności sądowej gminy (w przypadku, gdy jest ona adresatem rozstrzygnięcia organu administracji) jest także jej zdolność procesowa. Wtedy, zgodnie z zasadami reprezentacji osoby prawnej wynikającymi z art. 28 p.p.s.a. i na podstawie art. 31 u.s.g., gminę w postępowaniu sądowoadministracyjnym reprezentuje wójt (burmistrz, prezydent).

Inna sytuacja zachodzi, gdy zdolność sądową posiadają organy jednostek samorządu terytorialnego. Konsekwencją przyznania im zdolności sądowej jest także ich zdolność procesowa. W doktrynie formułuje się niekiedy zastrzeżenia co do możliwości działania rady gminy przed sądem administracyjnym, jednakże odnoszą się one do wątpliwości, jakie wzbudza możliwość reprezentacji gminy w postępowaniu sądowoadministracyjnym przez ten organ w świetle art. 31 u.s.g.⁸³, oraz kolegialny charakter rady, jako organu gminy. Te same wątpliwości pozostają we wszystkich przypadkach, gdy stroną postępowania sądowoadministracyjnego jest organ administracji publicznej, zwłaszcza kolegialny. Ani art. 28 p.p.s.a., ani przepisy ustaw ustrojowych nie dają odpowiedzi na pytanie, jak w postępowaniu sądowoadministracyjnym kształtuje się reprezentacja organu administracji publicznej, w tym organu jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego też słusznie zwraca się uwagę, że dla tej kategorii stron postępowania sądowoadministracyjnego ustawodawca powinien stworzyć własne reguły reprezentacji. Co do zasady należałoby przyjąć, że powinien w nim działać bezpośrednio sam organ przez osoby piastujące jego funkcje⁸⁴. W przypadku organów stanowiących gminy byłyby to rada gminy działająca kolegialnie, chyba że ustawodawca przewidziałaby inne rozwiązanie, na wzór stworzonego dla samorządowych kolegiów odwoławczych,

83 T. Woś, *Status procesowy gmin...*, s. 72.

84 M. Romańska, *Glosa...*, s. 370.

gdyż organom kolegialnym, zwłaszcza licznym, bez szczególnego uregulowania zasad, trudno jest występować *in corpore* przed innymi organami. W przypadku organu wykonawczego gminy chodziłoby o osobiste działanie wójta (burmistrza, prezydenta). Zgodnie z ogólnymi zasadami zastępstwa procesowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym, organy te mogłyby ustanowić pełnomocnika, przy czym w przypadku rady gminy powinno to nastąpić w uchwale o wniesieniu skargi do sądu administracyjnego.

Rozdział IV

Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym

1. Porównanie konstrukcji legitymacji procesowej w postępowaniu cywilnym i legitymacji skargowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Legitymacja procesowa jest konstrukcją prawną nieodłącznie związaną z uregulowanym prawnie ciągiem czynności procesowych zmierzających do ochrony porządku prawnego zarówno przez konkretyzację norm prawnych, jak i przez ich urzeczywistnienie, tj. z procedurą (postępowaniem, procesem). Określenie na poziomie ustawowym kategorii podmiotów, które mogą zainicjować postępowanie sądowe otwiera dopiero drogę do zdefiniowania przedmiotu postępowania sądowego i celu, któremu ma służyć.

Pojęcie legitymacji zrodziło się i wykształciło w postępowaniu cywilnym¹. Kodeks postępowania cywilnego nie definiuje jednak pojęcia legitymacji procesowej, a termin ten został wypracowany przez doktrynę. Pojęcie to odnosi się do uczestniczenia konkretnego podmiotu w toczącym się postępowaniu cywilnym. Legitymacja procesowa daje podstawę do określenia, kto powinien być stroną w konkretnym jednostkowym postępowaniu, wskazuje na kwalifikację materialną (uprawnienie) żądania (poszukiwania) udzielenia ochrony prawnej konkretnemu podmiotowi w konkretnej sprawie w stosunku do innego podmiotu (pozwanego, organu administracji publicznej), stanowiąc przesłankę skuteczności powództwa lub skargi². Źródłem legitymacji do wniesienia takiej skargi są określone prawa podmiotowe³.

1 R. Walczak, *Legitymacja procesowa prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2010, s. 202.

2 W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1977, s. 134; E. Warzocha, *Ustalenie stosunku prawnego lub prawa w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1982, s. 94.

3 R. Walczak, *Legitymacja...*, s. 202.

Pojęcie legitymacji procesowej stanowi niewątpliwie jedno z podstawowych pojęć, jakimi posługuje się nauka i orzecznictwo. Jednocześnie jednak należy ono, przynajmniej w piśmiennictwie polskim, do najbardziej niejasnych i spornych⁴. Brak ustawowej definicji legitymacji procesowej prowadzi do formułowania rozmaitych koncepcji doktrynalnych. O legitymacji procesowej mówi się w literaturze przedmiotu w znaczeniu materialnym lub formalnym, albo też przyjmuje się jednolite kryteria jej postrzegania. W ujęciu materialnym legitymacja procesowa jest opartym na prawie materialnym uprawnieniem do występowania w charakterze strony w konkretnej sprawie sądowej⁵. To z prawa materialnego płynie bowiem uprawnienie określonego podmiotu do występowania z konkretnym roszczeniem przeciwko innemu oznaczonemu podmiotowi, czyli legitymacja procesowa⁶. Legitymacja procesowa jest oderwana od pojęć procesowych i stosunku procesowego⁷. Nie jest ona pojęciem prawa procesowego, ponieważ o tym, czy istnieje ona w danej sprawie nie decydują przepisy prawa procesowego, ale przepisy prawa materialnego. Takie ujęcie legitymacji nawiązuje do definicji strony, co oznacza posiadanie prawa podmiotowego, interesu osobistego lub majątkowego podlegającego ochronie na drodze sądowej. Legitymacja procesowa w sprawie to nic innego, jak uprawnienie wypływające ze stosunku prawno-materialnego i dlatego legitymacja procesowa stanowi przesłankę materialną, musi być badana z uwzględnieniem norm o tym charakterze⁸. To legitymacja materialna, legitymacja *ad causam*, legitymacja do sprawy⁹.

Legitymacja procesowa w ujęciu formalnym oznacza z kolei uprawnienie do wytoczenia powództwa i popierania go w celu uzyskania ochrony cudzych praw podmiotowych¹⁰. Jej nabycie wiąże się z wystąpieniem w postępowaniu (cywilnym, sądownoadministracyjnym) w charakterze strony, niezależnie od tego, czy rzeczywiście korzystająca z tego statusu osoba posiada legitymację materialną¹¹. Na potrzebę odróżniania legitymacji materialnej od legitymacji formalnej wskazuje Jerzy Ignatowicz w rozważaniach poświęconych ochronie posiadania (procesowi posesoryjnemu) oraz określeniu statusu prawnego prokuratora w sprawach

4 W. Broniewicz, *Pojęcie legitymacji procesowej*, [w:] *Studia z procesu cywilnego*, red. K. Korzan, Katowice 1986, s. 81.

5 P. Cioch, J. Nowińska, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2007, s. 90; T. Wiśniewski, *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2013, s. 131; H. Pietrkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Warszawa 2009, s. 125; H. Dolecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 95.

6 R. Walczak, *Legitymacja...*, s. 197–200; T. Wiśniewski, *Przebieg...*, s. 131.

7 G. Jędrejek, *Legitymacja procesowa w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2019, s. 57.

8 Wyr. SN z 19 maja 2011 r., I PK 264/10; wyr. SN z 7 lutego 2014 r., III CZP 95/10, BOSN.

9 J. Pieńkos, *Praecepta iuris. Łacina dla prawników: terminy, paremie, wyrażenia w porządku systematycznym*, Warszawa 1999, s. 141; W. Siedlecki, *Zaskarżanie orzeczeń sądowych*, [w:] *System prawa procesowego cywilnego*, red. W. Berutowicz, t. 3, Wrocław 1986, s. 51.

10 J. Jodłowski, J. Resich, Z. Lapierre, J. Misiak-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2007, s. 208.

11 R. Walczak, *Legitymacja...*, s. 202.

o prawa stanu cywilnego¹². Podobne stanowisko zajmuje Teresa Misiuk w ramach analizy udziału organizacji społecznych w ochronie praw obywateli w sądowym postępowaniu cywilnym¹³. Na istnienie różnicy między legitymacją procesową osoby materialnie uprawnionej i legitymacją procesową osoby materialnie nieuprawnionej, wskazują Mieczysław Sawczak i Włodzimierz Berutowicz¹⁴. Sądy powszechne także rozróżniają legitymację materialną – wynikającą z posiadania prawa podmiotowego lub interesu prawnego podlegającego ochronie na drodze sądowej oraz legitymację formalną – oznaczającą uprawnienie do wytoczenia powództwa i popierania go w celu ochrony cudzych praw podmiotowych¹⁵.

Uwzględniając odmienną konstrukcję oraz funkcję sądownictwa powszechnego i administracyjnego, wskazuje się, że istotą legitymacji skargowej jest uprawnienie do żądania przeprowadzenia kontroli określonego aktu lub czynności organu administracji publicznej przez sąd administracyjny w celu doprowadzenia ich do stanu zgodnego z prawem¹⁶. Materialnoprawnej legitymacji skargowej dotyczy początkowa część art. 50 § 1 p.p.s.a., który uprawnienie do wniesienia skargi wiąże z posiadaniem interesu w jej wniesieniu. O tym, czy konkretny podmiot posiada interes we wniesieniu w danej sprawie skargi decydują przepisy prawa, przy czym chodzi tu zarówno o przepisy prawa materialnego (co jest zasadą, bo z reguły te przepisy są źródłem uprawnień), ale również ustrojowego, jak i procesowego¹⁷. Legitymacja prokuratora, RPO, RPD i organizacji społecznych została oparta na przesłankach formalnych, a więc jest legitymacją formalną¹⁸. Formalną legitymację procesową definiuje się jako legitymację podmiotów, które – choć pozbawione atrybutu interesu w zaskarżeniu – wyposażone zostały w uprawnienie do wniesienia skargi¹⁹.

Jakkolwiek w doktrynie postępowania sądowoadministracyjnego i w orzecznictwie sądów administracyjnych często dla określenia charakteru i funkcji legitymacji skargowej sięga się odpowiednio do legitymacji wniesienia powództwa do

12 J. Ignatowicz, *Ochrona posiadania*, Warszawa 1963, s. 176; R. Walczak, *Legitymacja...*, s. 203.

13 T. Misiuk, *Udział organizacji społecznych w ochronie praw obywateli w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1972, s. 149.

14 M. Sawczak, *Zdolność procesowa w projekcie k.p.c.*, NP 1962/2, s. 229; W. Berutowicz, *Znaczenie prawne sądowego dochodzenia roszczeń*, Warszawa 1966, s. 54.

15 Np. uchwała SN z 23 października 1978 r., III CZP 52/78, BOSN.

16 Wyr. WSA w Warszawie z 28 czerwca 2006 r., VI SA/Wa 609/06; wyr. NSA z 11 marca 2008 r., II GSK 433/07, CBOSA.

17 M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 299; post. NSA z 31 sierpnia 2011 r., II OSK 1609/11; wyr. NSA z 17 czerwca 2011 r., II OSK 1083/11; wyr. NSA z 17 września 2010 r., I OSK 741/10; post. NSA z 26 marca 2013 r., I GSK 290/13, CBOSA.

18 M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, [w:] *Prawo o postępowaniu...*, s. 298; wyr. NSA z 1 lutego 2008 r., I OSK 5/07; wyr. NSA z 15 marca 2007 r., II OSK 461/06; post. NSA z 24 czerwca 2008 r., I OZ 451/08, CBOSA; H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz i orzecznictwo*, System Informacji Prawnej Lex.

19 Wyr. NSA z 1 lutego 2017 r., II GSK 4485/16, CBOSA.

sądu cywilnego istotne wydaje się poczynienie zastrzeżenia, że w gruncie rzeczy większa zbieżność między legitymacją skargową w postępowaniu sądowoadministracyjnym a legitymacją procesową w postępowaniu cywilnym zachodzi w przypadku legitymacji do wniesienia apelacji, która w odróżnieniu od powództwa, a podobnie do skargi, stanowi środek zaskarżenia ze wszystkimi tego konsekwencjami. Legitymacja do wniesienia powództwa jest uprawnieniem określonego podmiotu do występowania z konkretnym roszczeniem przeciwko innemu oznaczonemu podmiotowi, podczas gdy legitymacja do wniesienia apelacji służy do zaskarżenia merytorycznych orzeczeń sądów I instancji. Jej funkcją jest ponowienie i uzupełnienie tego postępowania w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do wszechstronnego sprawdzenia zasadności oraz legalności zaskarżonego orzeczenia w granicach zaskarżenia dokonanego przez uprawniony podmiot²⁰. Analogiczne cechy środka zaskarżenia, przy pomocy którego strona zmierza do osiągnięcia efektu w postaci uchylecia bądź zmiany orzeczenia organu administracji publicznej, a zatem środka „zwróconego” wprost przeciwko temu orzeczeniu wykazuje skarga, której celem jest doprowadzenie do wszczęcia przez sąd administracyjny postępowania weryfikującego zaskarżone rozstrzygnięcie organu pod względem zgodności tego orzeczenia z obowiązującym prawem. Odnalezienie w postępowaniu cywilnym, do którego przepisów odsyła Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, konstrukcji prawnej stanowiącej punkt odniesienia względem legitymacji skargowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym ma szczególnie istotne znaczenie dla ustalenia konsekwencji procesowych wniesienia skargi do sądu administracyjnego przez podmiot nielegitymowany.

2. Legitymacja skargowa jako przesłanka dopuszczalności wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego

Legitymacja (posiadanie uprawnienia) do złożenia skargi do sądu administracyjnego stanowi podstawową przesłankę dopuszczalności skargi, czyli warunek (wymaganie) prawidłowego zaskarżenia określonego aktu lub czynności w węższym rozumieniu (*sensu stricto*)²¹. Zgodnie z art. 57 § 1 pkt 3 p.p.s.a., skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego. Nie bez przyczyny przepis ten

20 T. Ereciński, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. II: *Postępowanie rozpoznawcze*, System Informacji Prawnej Lex, komentarz do art. 373.

21 T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, System Informacji Prawnej Lex.

nie stanowi o obowiązku wykazania interesu prawnego przez wnoszącego skargę, lecz jego „określeniu”. Wymóg ten należy rozumieć jako formalny obowiązek ciążyący na osobie wnoszącej skargę przywołania w niej takich okoliczności prawnych i faktycznych, które uzasadniają wystąpienie z żądaniem udzielenia ochrony prawnej przez sąd administracyjny. Kwestia, czy dany podmiot jest w istocie legitymowany do uruchomienia postępowania sądowego wymaga nierzadko złożonych zabiegów interpretacyjnych, w tym systemowej wykładni wielu przepisów prawa. Trudno zatem oczekiwać ich od podmiotu występującego ze skargą, zwłaszcza w tych przypadkach, kiedy działa bez pomocy zawodowego pełnomocnika. Legitymacja skargowa, jako element podmiotowy, badana jest po uprzednim zweryfikowaniu, czy skarga została wniesiona oraz po stwierdzeniu dopuszczalności skargi pod względem przedmiotowym, natomiast przed zbadaniem spełnienia warunków formalnych skargi (terminu, wymagań co do treści skargi, uiszczenia wpisu)²². Brak legitymacji skargowej powoduje, że sąd administracyjny nie może przejść do rozstrzygnięcia sporu o zgodność z prawem działania lub zaniechania organu administracji publicznej, a następnie w wyniku tego rozstrzygnięcia zastosować środków prawnych przewidzianych w Prawie o postępowaniu sądowoadministracyjnym²³.

Według art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. sąd odrzuca skargę, jeżeli z innych przyczyn jej wniesienie jest niedopuszczalne. Ta podstawa odrzucenia skargi określona klauzulą ogólną: „z innych przyczyn wniesienie skargi jest niedopuszczalne” wymaga wypełnienia treścią pojęcia innych przyczyn niedopuszczalności skargi. Do tej grupy należy zakwalifikować brak legitymacji do wniesienia skargi. W doktrynie wskazuje się, że sędzia jest obowiązany uwzględnić, iż tą podstawą odrzucenia skargi można objąć tylko sytuacje, kiedy brak legitymacji do wniesienia skargi nie wymaga badania interesu prawnego skarżącego²⁴. Do poglądów niesłusznie postrzeganych jako mniejszościowe zalicza się natomiast ten, który zakłada, że zakwalifikowanie legitymacji skargowej jako przesłanki procesowej powinno skutkować uznaniem, że jej brak – obojętnie na jakim etapie postępowania i rodzaju posiedzenia jest

22 B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2015, s. 170.

23 Wyr. NSA z 17 kwietnia 2007 r., I OSK 755/06, CBOSA.

24 Np. skargę wnosi radny, który powołuje się na to, że jego głos jako członka rady gminy nie został uwzględniony, skargę wnosi organizacja społeczna, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym. Zdaniem Barbary Adamiak i Janusza Borkowskiego, sąd musi ustalić wystąpienie związku między przepisem prawa powszechnie obowiązującego a zaskarżonym działaniem lub bezczynnością organu wykonującego administrację publiczną. Związek ten musi być bezpośredni w tym znaczeniu, że zaskarżone działanie lub bezczynność kształtuje uprawnienia lub obowiązki wnoszącego skargę. Ustalenie tego związku wymaga zazwyczaj rozpoznania skargi, co w konsekwencji skutkuje jej oddaleniem w razie negatywnej weryfikacji interesu w zaskarżeniu. Dopuszczalność odrzucenia skargi należy ograniczyć do przypadków, gdy skarżący nie powołuje się na swój interes prawny w zaskarżeniu, a np. na brak obiektywnej zasadności zaskarżonego działania lub bezczynności (B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka...*, s. 180 i n.)

stwierdzany – wymaga wydania postanowienia o odrzuceniu skargi²⁵. W najnowszej literaturze wskazuje się, że czym innym jest kwestia zasadności skargi, a czym innym kwestia jej dopuszczalności. Niektórzy autorzy podnoszą, że zbyt mocno została zinternalizowana i przełożona do sądownictwa administracyjnego doktryna procesu cywilnego, z której to zapewne czerpane jest błędne stanowisko (na gruncie przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), nakazujące oddalenie skargi, a nie jej odrzucenie wskutek dostrzeżenia braku legitymacji (interesu prawnego) po stronie skarżącego²⁶. Oddalenie skargi na podstawie art. 151 p.p.s.a. to nic innego, jak uznanie jej za bezzasadną, ale jednocześnie założenie, że była ona dopuszczalna. Nie może być mowy o dopuszczalności skargi w sytuacji, gdy ustali się, że wniosła ją osoba nieuprawniona. W takiej bowiem sytuacji obowiązkiem sądu jest wydanie postanowienia o odrzuceniu skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a., gdyż jej wniesienie przez nieuprawnioną osobę okazuje się niedopuszczalne. Nie ma też przeszkód, aby tego typu ocena mogła nastąpić po przeprowadzeniu rozprawy i nic nie stoi na przeszkodzie, aby to po zamknięciu rozprawy wydać postanowienie o odrzuceniu skargi²⁷. Wymaga podkreślenia, że skarga do sądu administracyjnego to – inaczej niż powództwo w sprawie cywilnej – środek zaskarżenia, a i w postępowaniu cywilnym ustawodawca przyjął, że brak legitymacji do wniesienia środka zaskarżenia (np. apelacji) oznacza konieczność jego odrzucenia²⁸.

Stosując wykładnię systemową należy dostrzec, że art. 151 p.p.s.a., stanowiący o oddaleniu skargi, znajduje się bezpośrednio po art. 145–150 p.p.s.a., które regulują rodzaje rozstrzygnięć zmierzających do wyeliminowania zaskarżonego aktu bądź czynności z obrotu prawnego, a więc rozstrzygnięć merytorycznych. Ponadto art. 151 p.p.s.a. stanowi o „nieuwzględnieniu skargi”. Warunkiem zastosowania tego przepisu jest zatem ocena samej skargi jako bezzasadnej, a nie tylko braku legitymacji skargowej tego, kto ją wniósł. Co więcej, taka forma zakomunikowania odmowy przyjęcia sprawy do rozpoznania przez sąd administracyjny w każdym przypadku wniesienia skargi bez legitymowania się interesem w zaskarżeniu korespondowałaby z regulacją z art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a.²⁹. Nie

25 S. Łajszczak, *Legitymacja skargowa a przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego*, ZNSA 2012/5, s. 64.

26 P. Brzozowski, *Glosa do wyroku NSA z 17 października 2007 r., II OSK 1225/06*, System Informacji Prawnej Lex.

27 Tamże.

28 Alternatywny do przedstawionych pogląd na sytuację, w której skarżący nie legitymuje się interesem prawnym w zaskarżeniu zakłada, że sąd nie powinien w takim przypadku wydawać wyroku oddalającego skargę, lecz umorzyć postępowanie (art. 161 § 1 pkt 3 i 2 p.p.s.a.). Wyrok oddalający skargę ze względu na brak interesu prawnego skarżącego w ogóle nie dotyczy bowiem zasadności samej skargi (por. A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 229).

29 Brak podstaw, aby różnicować sposób zakończenia postępowania z uwagi na brak legitymacji skargowej stosownie do przesłanek wynikających z ustaw samorządowych i art. 50 § 1 p.p.s.a. Dalekie od rzeczywistości jest założenie, że tylko na gruncie legitymacji skargowej

może forma orzeczenia przesądzać o sprawowaniu właściwej kontroli sądowoadministracyjnej³⁰. Również postanowienie o odrzuceniu skargi jest egzemplifikacją tej kontroli. Tak więc stwierdzenie, że skargę wnosi nieuprawniony podmiot – niezależnie czy kwestia ta wyjaśniona zostanie na posiedzeniu niejawnym, czy dopiero po przeprowadzeniu rozprawy – obliguje sąd do odrzucenia skargi jako niedopuszczalnej³¹. Powyższe spostrzeżenia prowadzić mogą do wniosku, że negatywna weryfikacja legitymacji skargowej każdorazowo powinna prowadzić do odrzucenia skargi, co jest naturalną konsekwencją założenia o legitymacji skargowej jako przesłance dopuszczalności postępowania sądowoadministracyjnego. Zarówno art. 58 § 1 pkt 6, jak i art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. nie powinny być przy tym rozumiane w ten sposób, że przesłanka legitymacji skargowej jest przesłanką badaną każdorazowo w stadium wstępnym postępowania sądowego. Niedopuszczalny powinien być ogólny wniosek, że w świetle aktualnej treści art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. rozstrzygnięcie w przedmiocie legitymacji skargowej zapada każdorazowo w stadium wstępnym postępowania sądowego³².

Ostatnie działania ustawodawcy nowelizującego Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (nowelizacja art. 58 p.p.s.a. i wprowadzenie punktu 5a) stanowią dodatkowy argument na rzecz omówionej koncepcji odrzucania skarg z uwagi na brak legitymacji skargowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym i nieadekwatność sięgania w procedurze sądowoadministracyjnej do rozwiązań przewidzianych w Kodeksie postępowania cywilnego w tym zakresie dla pozwu (wniosku) wszczynającego postępowanie. Tak jak sygnalizowano wcześniej, legitymacja do uzyskania rozstrzygnięcia o roszczeniu (wniesienia pozwu) nie jest identyczna z legitymacją do wniesienia skargi, apelacji (generalnie – środka zaskarżenia). Skarga do sądu administracyjnego jest środkiem zaskarżenia, a środki zaskarżenia wniesione przez podmioty do tego nielegitymowane także na gruncie

mającej źródło w art. 50 § 1 p.p.s.a. zachodzą przypadki oczywistego i nieoczywistego braku legitymacji skargowej. Trudno zrozumieć dlaczego nawet sytuacja, w której naruszenie interesu prawnego wymaga zbadania na rozprawie, kończyć ma się wydaniem – po jej przeprowadzeniu – postanowienia o odrzuceniu skargi, zaś analogiczna sytuacja związana z badaniem interesu we wniesieniu skargi stosownie do art. 50 § 1 p.p.s.a., jej oddaleniem.

30 P. Brzozowski, *Glosa do wyroku...*

31 Tamże.

32 Powodem dokonanej nowelizacji było przede wszystkim to, że wyrok oddalający skargę z powodu stwierdzenia braku legitymacji skarżącego, która to przesłanka orzeczenia nie jest ujawniana w sentencji, budził wątpliwości co do powagi rzeczy osądzonej, zwłaszcza gdy sąd nie sporządził uzasadnienia wyroku. Wątpliwości te dotyczyły tego, czy oddalenie skargi było spowodowane brakiem naruszenia interesu prawnego skarżącego zaskarżonym aktem, czy też zgodnością zaskarżonego aktu z przepisami prawa. Uregulowanie formy orzeczenia komunikującego o braku legitymacji skarżącego ma istotne znaczenie. Wykluczy wątpliwości co do tego, czy w konkretnym przypadku doszło do przeprowadzenia kontroli zgodności z prawem zaskarżonej uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego czy ograniczenia rozpoznania tylko do przedmiotu naruszenia interesu prawnego skarżącego (B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka...*, s. 154).

postępowania cywilnego podlegają odrzuceniu. Zgodnie bowiem z art. 373 § 1 k.p.c. sąd drugiej instancji odrzuca apelację spóźnioną, nieopłaconą lub z innych przyczyn niedopuszczalną, jak również apelację, której braków strona nie usunęła w wyznaczonym terminie. Do przesłanek dopuszczalności apelacji, obok istnienia zaskarżonego wyroku, właściwego dla apelacji przedmiotu zaskarżenia, *gravamen*, zachowania terminu do wniesienia apelacji, zachowania przepisanej formy zalicza się również legitymację do wniesienia apelacji. Apelacja niedopuszczalna z innych przyczyn to m.in. apelacja wniesiona przez osobę nielegitymowaną³³.

3. Interes prawny jako przedmiot ochrony w ramach modelu legitymacji skargowej

Pojęcie interesu ma podstawowe znaczenie dla wykładni art. 50 § 1 p.p.s.a. Pojęcie to jest w dyscyplinach naukowych różnie objaśniane. Interes bywa ujmowany jako kategoria psychologiczna (obejmuje wtedy obszar indywidualnych przeżyć jednostki, rozumianych jako wszelkie rodzące się w jej umyśle emocje i uczucia), socjologiczna (odzwierciedla relacje między jednostką a społecznością), aksjologiczna i prakseologiczna (oddaje problem korzyści i wartości związanych z daną osobą), ale również prawna³⁴. W nauce prawa, mówiąc o różnych postaciach interesu, zwraca się uwagę na to, co je łączy – to, co leży w czyimś interesie, to zawsze jakiś stan rzeczy, stanowiący źródło korzyści rzeczywistych bądź domniemyanych dla zainteresowanego³⁵. Istotą interesu prawnego jest możliwość wykorzystania go do osiągnięcia określonego skutku prawnego³⁶. Pojęcie interesu, najogólniej rzecz ujmując, odnosi się do relacji między jakimś stanem obiektywnym (aktualnym, przyszłym) a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, które przynosi on lub może przynieść jednostce lub grupie. Interes – recypowany do języka prawniczego – stał się ważnym, jeśli nie podstawowym elementem leksykalnym umożliwiającym sformułowanie w języku prawniczym i wprowadzenie do języka prawnego szeregu pojęć o fundamentalnym znaczeniu dla związku prawa materialnego i procedury we wszystkich praktycznie gałęziach prawa³⁷.

33 M. Michalska-Marcjan, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym. Przepisy przejściowe. Komentarz do zmian*, t. 2, red. T. Zembruski, System Informacji Prawnej Lex.

34 A.S. Duda, *Interes prawny*..., s. 4–8.

35 C. Znamierowski, *Podstawowe pojęcia teorii prawa*, cz. 1: *Układ prawny i norma prawna*, Poznań 1924, s. 108.

36 Post. NSA z 25 lipca 2019 r., II OSK 1534/19, CBOSA.

37 A. S. Duda, *Interes prawny*..., s. 15.

Kategoryzowanie interesów w nauce prawa jest zajęciem prostszym niż ich definiowanie. Pojęcie interesu jest pojęciem stale ewoluującym. Z biegiem czasu wraz z rozwojem państwa i społeczeństwa wyróżnia się coraz to nowe kategorie podmiotowe i przedmiotowe interesu. W ujęciu przedmiotowym, interes jednostki dzieli się na interes faktyczny i interes prawny. Czynnikiem różnicującym interes prawny i interes faktyczny jest istnienie lub brak normy prawnej przyznającej ochronę danemu podmiotowi³⁸. Odnosząc się do kryterium podmiotu, interesy można podzielić na ponadindywidualne i indywidualne. Interes ponadindywidualny związany jest z interesem społecznym (publicznym), które z istoty są pojęciami trudnymi do zdefiniowania a być może niedefiniowalnymi. Z kolei interesem indywidualnym jest rozważana przez pryzmat jednostki potrzeba korzyści w postaci celu (stanu) będącego daną wartością³⁹. Interes indywidualny nie jest kategorią jednolitą, lecz stale ewoluującą. Obecnie w jego ramach wyróżnia się interes grupowy, bowiem w świetle nowych rozwiązań szczegółowych prawa administracyjnego większe niż dotychczas staje się znaczenie interesów poszczególnych grup i grupy te, obok podmiotów indywidualnych albo w konkurencji z nimi, stają się partnerami administracji publicznej. Coraz częściej powstają też napięcia między interesem indywidualnym a interesami grup społecznymi. Pojawia się w ten sposób odrębna kategoria interesu grupowego, który jest pozornie formą pośrednią między interesem publicznym a interesem indywidualnym. Z punktu widzenia treści takiego interesu zalicza się go do interesów indywidualnych, zwłaszcza że treść ta jest zwykle nastawiona na konkretną korzyść partykularną. Zagadnienia te nie są uregulowane i widoczna staje się potrzeba znalezienia rozwiązań prawnych dotyczących interesów grup, uwzględniających nową aksjologię dobra wspólnego. Oczekiwane rozwiązania takie dotyczyłyby kwestii znaczenia grup i wspólnot, administrowania w samej grupie i reprezentacji grup⁴⁰. W doktrynie wprost wyraża się już wątpliwość, czy obowiązujący w polskiej procedurze administracyjnej reżim prawny partycypacji jest koncepcją aktualną i najlepszą. Niepokój może budzić brak – zarówno w sferze decyzji prawno politycznych, jak i rozwiązań normatywnych – świadomej strategii dopuszczania do partycypacji przy realizacji nowych postaci interesów: grupowych, złożonych, środowiskowych, rozproszonych⁴¹. Jednym z oczekiwanych rozwiązań prawnych ochrony interesu grupowego może być również – w pewnej perspektywie – skarga do sądu administracyjnego. Zachowując standard odpowiedniego stosowania rozwiązań z procesu cywilnego do procedury sądowoadministracyjnej, ochrona interesu grupowego przed sądem administracyjnym może być wzorowana na rozwiązaniach przyjętych w ustawie

38 P. Przybysz, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. P. Przybysz, System Informacji Prawnej Lex.

39 Por. A.S. Duda, *Interes prawny...*, s. 15.

40 Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 40.

41 Z. Kmiecik, E. Łętowska, *Wstęp*, [w:] *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 11.

z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, wprowadzającej przesłanki przedmiotowe i podmiotowe dopuszczalności takiego postępowania.

Kategorie interesów w modelu legitymacji skargowej należy traktować jako swego rodzaju „pomost”⁴² dający możliwość zaistnienia w sformalizowanym postępowaniu zmierzającym do kontroli legalności zaskarżonego aktu, bezczynności lub przewlekłości organu administracji publicznej. Konstrukcja legitymacji do wniesienia skargi nie jest jednolita co do przesłanek materialnych, a klasyfikację w tym zakresie oparto w doktrynie na rodzaju chronionego interesu, wyróżniając legitymację do złożenia skargi zmierzającą do ochrony: 1) interesu prawnego (indywidualnego); 2) interesu publicznego; 3) interesu społecznego oraz 4) taką, której konstrukcja nie jest oparta na ochronie żadnego z wywiedzionych z przepisów prawa interesów indywidualnych, publicznych, społecznych⁴³. Oparcie legitymacji skargowej o zróżnicowane kategorie interesów wynika m.in. z tego, że każdy system sądownictwa administracyjnego jest skonstruowany tak, aby był przydatny do ochrony konkretnych wartości i z punktu widzenia tych wartości. Wartość tę można nazwać przedmiotem ochrony⁴⁴. Polski system sądownictwa uwzględnia złożony przedmiot ochrony, co wyraża się m.in. w tym, że legitymacja skargowa zabezpiecza interes prawny jednostki, jak i interes publiczny (społeczny). Kolejność wyliczenia podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie jest przypadkowa, lecz jest oparta na konstytucyjnym porządku regulacji prawa do sądu⁴⁵. Podstawowe znaczenie prawa do sądu wyznacza zatem hierarchię interesów, których ochrona jest zadaniem legitymacji skargowej. Pierwszoplanowe znaczenie ma kategoria interesu indywidualnego – interesu prawnego we wniesieniu skargi. Art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji to właśnie jednostce przyznaje prawo podjęcia działania zmierzającego do ochrony jej wolności i praw przed sądem administracyjnymi⁴⁶.

42 A.S. Duda, *Interes prawny...*, s. 9.

43 Tamże, s. 155.

44 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 486.

45 B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna...*, s. 211.

46 Tamże, s. 210. Autorka stwierdza, że zarówno art. 45 ust. 1, jak i art. 77 ust. 2 zamieszczone są w rozdziale Konstytucji „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” w części „Wolności i prawa osobiste” (art. 45 ust. 1) oraz „Środki ochrony wolności i praw” (art. 77 ust. 2). Regulacja zawarta w Konstytucji stanowi podstawę wykładni przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi odnośnie do legitymacji do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Postępowanie sądowoadministracyjne ma służyć ochronie wolności i praw jednostek.

4. Skargi typu *actio popularis* jako alternatywna formuła dostępu do sądu administracyjnego

Jednym z alternatywnych instrumentów obrony prawnej wobec konstrukcji legitymacji skargowej opartej na kryterium interesu we wniesieniu skargi są „skargi popularne”, wywodzące się z prawa rzymskiego. Współcześnie *actio popularis* jako powszechnie dostępna forma działań społecznych przed sądem przesądza o możliwości wniesienia skargi w interesie publicznym. Do istoty *actio popularis* należy jej zakres podmiotowy (każdy, obywatel) oraz jednocześnie funkcja (ochrona prawa przedmiotowego). Oznacza to, że do *actio popularis* nie można zaliczyć tych skarg, które wnoszone są dla ochrony prawa przedmiotowego, ale do wniesienia których niezbędne jest wykazanie indywidualnego interesu. Te przypadki wiążą się w istocie z podmiotową ochroną prawną⁴⁷.

Skargi popularne współcześnie występują tylko w nielicznych systemach prawnych. Nie są znane w polskim systemie prawa, co jest logiczną konsekwencją wpływów niemieckich. Obecnie w Europie skargi popularne występują w systemie prawa portugalskiego, włoskiego i hiszpańskiego. Ponadto skargi popularne występują w wielu systemach prawnych Ameryki Południowej, a najszersze zastosowanie znalazły w systemie prawa Brazylii⁴⁸. Źródłem *actio popularis* należy upatrywać w koncepcji praw publicznych, takich jako prawo do środowiska, czy prawo do dziedzictwa kulturowego. Cechę *actio popularis* wykazują te rozwiązania prawne, które umożliwiają podjęcie określonych prawem działań w interesie publicznym (np. ochrony środowiska) przez każdego – osobiście lub w formie zorganizowanej. Cechy *actio popularis* można znaleźć w wielu (choć nie we wszystkich) przepisach zawierających gwarancje efektywnego udziału społeczeństwa w postępowaniach w sprawach ochrony środowiska. Istotnym rozwiązaniem prawnym jest wprowadzona w niektórych porządkach prawnych skarga powszechna rozumiana jako dostępny każdemu środek prawny ochrony środowiska uruchamiający postępowanie sądowe (*actio popularis* w wąskim znaczeniu). W zależności od przyjętych rozwiązań prawnych, skarga zbiorowa może być środkiem prawnym działania pojedynczych jednostek, ich grup na zasadzie *actio popularis* oraz rzeczników ochrony środowiska jako prawnej instytucjonalizacji działań społecznych na rzecz ochrony środowiska. Istotą prawnośrodowiskowej skargi zbiorowej jest jej cel i związany z nią przedmiot ochrony, którym jest środowisko jako dobro wspólne oraz prawo do zbiorowego (wspólnego) korzystania z jego wartości. Prawnośrodowiskowa skarga zbiorowa jest formą prawną dochodzenia interesu publicznego (wspólnego, zbiorowego) (ochrony środowiska jako dobra wspólnego i realizacji prawa ochrony środowiska), a nie interesów indywidualnych. Ta cecha powoduje otwarcie dostępu do sądu bez

47 J. Zimmermann, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, RPEiS 2006/2, s. 313.

48 B. Sitek, *Skargi popularne w Portugalii. Współczesne zastosowanie prawa rzymskiego*, [w:] *Współczesna romanistyka prawnicza w Polsce*, red. A. Dębiński, M. Wójcik, Lublin 2004, s. 213.

potrzeby dochodzenia przez podmioty wnoszące skargę zaistnienia zagrożenia lub naruszenia indywidualnych interesów. Co prawda Konwencja z Aarhus nie określa obowiązku przyjęcia tak szerokiego kręgu podmiotów upoważnionych do wnoszenia skarg w sprawach ochrony środowiska, to jednak stwarza okazję – w procesie dostosowywania prawa krajowego do Konwencji – do rozważenia takiej możliwości⁴⁹. Skarga zbiorowa w sprawach środowiskowych powiększa lub wzmacnia dotychczasowy zestaw zdecentralizowanych mechanizmów służących zapewnieniu przestrzegania prawa ochrony środowiska UE i pełnej efektywności temu prawu, natomiast na poziomie unijnym eliminuje luki w realizacji prawa przedmiotowego⁵⁰. Natomiast w sprawach rozpatrywanych przez polskie sądy administracyjne odmawia się otwarcia drogi sądowej dla osób, których jedyną motywacją do wniesienia skargi jest dążenie do zachowania równowagi środowiskowej danego regionu, jeżeli motywacja ta nie jest poparta tytułem prawnym do nieruchomości znajdującej się w tym rejonie⁵¹. W tego typu sprawach sądy administracyjne kwalifikują interes, którym legitymują się takie osoby jako wyłącznie faktyczny, wykraczający poza wąsko rozumiany interes we wniesieniu skargi, stanowiący pochodną interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym. W rozumieniu przyjętym w polskim porządku prawnym, *actio popularis* stanowi środek ochrony interesów faktycznych, których asekuracji przed polskim sądem administracyjnym nie przewidziano.

Analiza systemów prawnych państw Europy Zachodniej pozwala przyjąć, że model legitymacji skargowej bywa nierzadko kompilacją różnych formuł dostępu do sądu administracyjnego. Jakkolwiek trudno wyobrazić sobie pogodzenie standardu dostępu do polskiego sądu administracyjnego z klasyczną formułą indywidualnych skarg popularnych, uwzględnić należy duże pole manewru, jakie daje posługiwanie się różnorodnymi podtypami tych środków prawnych dla przyznania ochrony interesom grupowym. Kategoryczne rozdzielenie interesów grupowych, indywidualnych, faktycznych i prawnych okazuje się z biegiem lat coraz bardziej skomplikowane⁵², a tendencja ta będzie się nasilać. W reakcji na te tendencje już te-

49 B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013, s. 99.

50 Tamże, s. 307–327.

51 Przykładowo w postanowieniu NSA z 9 kwietnia 2019 r., II OSK 883/19 wskazano na treść art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, który stanowi, że obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych jest dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym. W ocenie NSA, nie można z obowiązku dbałości o środowisko wywieść możliwości naruszenia interesu prawnego uchwałą znoszącą formę ochrony przyrody drzewa uznanego za pomnik przyrody. Skarżący nie wykazał, aby uchwała naruszała jego interes prawny. Przepis art. 4 ust. 1 w/w ustawy w zw. z art. 74 ust. 2 i art. 86 Konstytucji nie gwarantują bowiem ogólnego prawa jednostki do zaskarżania działań władzy publicznej podejmowanych w zakresie ochrony środowiska, w tym znoszenia poszczególnych form ochrony przyrody. Skarżącemu nie przysługuje legitymacja skargowa wywodzona z art. 101 ust. 1 u.s.g.

52 F. Longchamps de Bérier, *Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej na publiczne prawa podmiotowe*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego, Seria A, Prawo V, Wrocław 1960, s. 85–85.

raz wyraża się w doktrynie stanowiska akcentujące potrzebę odejścia od wąskiego rozumienia interesu we wniesieniu skargi dla zapewnienia szerszej ochrony prawnej jednostki⁵³, ale środkiem ochrony ewoluujących postaci interesów mogą być także skargi dostępne dla pewnej grupy osób identyfikowalnej poprzez przyjęte kryteria legitymacji skargowej w tych rodzajach spraw, które ze względu na swój przedmiot wymagają współcześnie szerszej partycypacji społecznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, w tym poprzez jego uruchomienie. Przyznanie ochrony interesom zbiorowym, czy faktycznym lokowanym poza klasycznie (wąsko) pojmowanym interesem we wniesieniu skargi, wpisuje się w dyskusję nad zagadnieniem ochrony interesów postrzeganych jako *public interest law*. Pojęcie to określa zjawisko, które po raz pierwszy dostrzeżono w prawie amerykańskim – dotyczy ono zapewnienia prawnej reprezentacji interesom, które w procedurach sądowych albo w ogóle nie są reprezentowane albo są reprezentowane w niedostateczny sposób. Aksjologicznym założeniem *public interest law* jest dostrzeżenie, że istnieją pewne grupy społeczne, które nie mają odpowiedniego statusu przed sądami, a to dlatego, że są to grupy o rozproszonym charakterze. Wobec tego stają się upośledzoną mniejszością. Wszelkie środki prawne, które pozwalają chronić określone interesy grupy wchodzą w zakres *public interest law*⁵⁴, dynamicznie rozwijającej się współcześnie gałęzi prawa. Różne formy postępowań mających za przedmiot interesy grupowe stanowią współcześnie jedno z najciekawszych zagadnień procedury sądowej. Jakkolwiek sama instytucja *actio popularis* budzi zastrzeżenia co do możliwości jej wprowadzenia w polskim porządku prawnym, nie zmienia to faktu rosnącej potrzeby dyskusji nad środkami prawnymi ochrony interesów grupowych i złożonych, dotychczas postrzeganych w orzecznictwie jako interesy faktyczne, a które w istocie stanowią przedmiot ochrony tego typu skarg lub skarg im podobnych (*quasi actio popularis*).

5. Legitymacja skargowa uregulowana w przepisach szczególnych – zarys problematyki

Zgodnie z art. 50 § 1 p.p.s.a. uprawnionym do wniesienia skargi jest również inny niż określony w § 1 tego przepisu podmiot, któremu ustawy przyznają prawo do jej wniesienia. Ustawy szczególne mogą odwoływać się do interesu prawnego jako podstawy legitymacji skargowej (tak w przypadku np. art. 101 ust. 1 u.s.g.), ale mogą posługiwać się także innymi przesłankami wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Wartości, na jakich ustawy szczególne opierają legitymację do

53 Z. Kmiecik, E. Łętowska, *Wstęp...*

54 M. Rejdak, *Obowiązywanie w polskim porządku prawnym postępowania grupowego. Ocena i perspektywa zmian*, Warszawa 2019, s. 15.

wniesienia skargi nie mają jednolitego charakteru. Mogą wynikać z realizacji zadań ochrony praworządności, ochrony interesów indywidualnych (interesu prawnego, ale i interesu faktycznego), ale także ochrony kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego. Wartości, na których oparto legitymację skargową wynikającą z ustaw szczególnych są na tyle zróżnicowane, że niemożliwe jest ich przyporządkowanie tylko do jednego rozdziału pracy, dlatego też w tym miejscu omówiony zostanie sposób ochrony interesu indywidualnego (z wyłączeniem interesu prawnego) oraz publicznego, a także ochrony kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego w modelu legitymacji skargowej wynikającej z przepisów szczególnych.

W pierwszej kolejności należy rozważyć legitymację skargową do wniesienia skargi na akty nadzoru. W obecnym stanie prawnym jest ona zagadnieniem spornym. Przyjęta konstrukcja art. 98 u.s.g. pozostawia wątpliwość, czy legitymowana do wniesienia skargi na akt nadzoru jest jednostka samorządu terytorialnego, jak mógłby sugerować np. art. 98 ust. 3 u.s.g., czy też organ jednostki samorządu terytorialnego (rada gminy), jak stanowi o tym art. 98 ust. 3a u.s.g.

Dotychczasowe rozważania prowadzą do wniosku, że dopuszczalna byłaby koncepcja, iż w sprawach ze skarg na akty nadzoru zdolność sądową powinien posiadać organ gminy, którego uchwały bądź zarządzenia dotyczy akt nadzoru. Niezależnie od niewątpliwie odmiennych stanowisk dominujących w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, z założeniem tym mogłaby wówczas korespondować regulacja przyznająca uprawnienie do wniesienia skargi na akt nadzoru tym organom. Pozostaje jeszcze do rozważenia podstawa (kryterium), na której powinna opierać się taka legitymacja. Możliwe rozwiązania to: kryterium podmiotowe, kryterium naruszenia interesu prawnego albo kryterium naruszenia kompetencji. Należy uznać, że kryterium tej legitymacji powinno być oparte na zarzucie organu dotyczącym bezprawnego naruszenia (ograniczenia) jego kompetencji. Takie rozwiązanie byłoby spójne z koncepcją nadzoru nad samorządem terytorialnym, którego kryterium jest legalność. Tylko wtedy, gdy nastąpi naruszenie prawa, uprawniona jest ingerencja organów nadzoru w działalność samorządu⁵⁵. Oczywiście jest, że przez wydanie każdego aktu nadzoru dochodzi do wkroczenia w zakres kompetencji organu jednostki samorządu terytorialnego, niemniej jednak zarzut organu mógłby dotyczyć wyłącznie bezprawnej ingerencji w te kompetencje. Skoro kryterium wykonywania nadzoru nad jednostką samorządu terytorialnego i jej organami jest legalność, to organ jednostki samorządu terytorialnego mógłby bronić się zarzutem, że organ nadzoru przekroczył swoje uprawnienia. Wspólnym mianownikiem naruszenia samodzielności jednostki samorządu terytorialnego i kompetencji jej organów przez organ nadzoru jest próba ingerowania w działalność tych organów poza granicami wyznaczonymi przez przepisy prawa lub wbrew określonym przez nie warunkom. Jednocześnie kryterium to odpowiadałoby w pełni założeniu, że w sferze publicznoprawnej ochrona samodzielności

55 Wyr. NSA z 2 kwietnia 1998 r., I SA/Łd 1044/97, lex nr 35358.

jednostek samorządu terytorialnego jest ochroną kompetencji ich organów. Przykładowa regulacja mogłaby brzmieć: uprawnionym do wniesienia skarg na akt nadzoru jest organ jednostki samorządu terytorialnego, którego uchwały lub zarządzenia dotyczy akt nadzoru, jeżeli akt ten z naruszeniem prawa ogranicza kompetencje organu jednostki samorządu terytorialnego.

W doktrynie wskazuje się, że art. 50 § 2 p.p.s.a. nawiązuje także do postanowień art. 3 § 3 p.p.s.a., który przewiduje, że sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują kontrolę sądową określonych w nim form działania organów administracji publicznej lub innych podmiotów, które ustawodawca zdecydował się poddać kontroli sądów administracyjnych. Zagadnieniem pierwotnym w stosunku do legitymacji skargowej jest kwestia właściwości rzeczowej sądów administracyjnych (przy czym w art. 3 § 2 p.p.s.a. podstawowym kryterium, na którym jest ona oparta, jest prawna forma działania organu administracji)⁵⁶. Druga przyczyna, z uwagi na którą ustawa szczególna może zawierać regulację legitymacji skargowej wiąże się z określonego rodzaju stanami faktycznymi, w których ochrona porządku prawnego lub interesów indywidualnych wymaga być może, aby przesłankę legitymacji ukształtować inaczej niż w art. 50 § 1 p.p.s.a. Na przeciwnym biegunie znajdują się sytuacje, w których trudno podać racjonalne uzasadnienie dla istnienia przepisów szczególnych normujących legitymację skargową oraz takie, w których przepis szczególny jest właściwie niepotrzebny⁵⁷.

Określenie legitymacji skargowej w ustawach szczególnych następuje na wiele sposobów.

W pierwszej kolejności należy rozważyć legitymację skargową, która z założenia ma chronić interes indywidualny.

Określenie legitymacji skargowej opartej o ochronę interesu indywidualnego może nastąpić przez odwołanie się do pojęcia „zainteresowany”, np. w ustawach regulujących działalność samorządów zawodowych. Zgodnie z ustawą z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, zainteresowanemu służy skarga do sądu administracyjnego w szczegółowo wymienionych rodzajach spraw dotyczących wpisu na listę adwokatów lub aplikantów radcowskich. Zgodnie z ustawą z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych uprawnienie do wniesienia skargi przysługuje zainteresowanemu w analogicznych rodzajach spraw dotyczących wpisu na listę radców

56 Znaczna część przepisów szczególnych regulujących legitymację skargową bierze się stąd, że ustawodawca wprowadza uprawnienie do wniesienia skargi, które bez takiego przepisu szczególnego by nie istniało, a w konsekwencji normuje też kwestię, komu to uprawnienie przysługuje. W zasadzie są to skargi dotyczące aktów i czynności organów samorządu zawodowego, aktów nadzoru nad działalnością samorządu zawodowego i nad podmiotami wykonującymi funkcje zlecone administracji, przeprowadzenia referendum lokalnego, orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych, odmowy udzielenia informacji prasie (por. M. Mrówczyński, *Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym wynikająca z ustaw szczególnych*, ZNSA 2015/6, s. 22 i cytowana tam literatura)

57 Tamże, s. 22 i cytowana tam literatura.

prawnych lub aplikantów radcowskich. Zgodnie z art. 71a § 3 ustawy z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie zainteresowanemu przysługuje skarga od ostatecznej decyzji odmawiającej wpisu na listę aplikantów notarialnych oraz w wypadku niepodjęcia uchwały przez radę izby notarialnej w terminie 14 dni od złożenia wniosku o wpis lub niepodjęcia uchwały przez Krajową Radę Notarialną rozpatrującą odwołania od uchwały rady izby notarialnej. W myśl art. 23a ust. 4 w zw. z ust. 3 ustawy z 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych, skarga przysługuje zainteresowanemu na uchwałę o zawieszeniu albo o przywróceniu prawa do wykonywania zawodu⁵⁸.

Określenie podmiotu legitymowanego do wniesienia skargi następuje również niekiedy przez odwołanie się do pojęcia „strona”. Przykładowo art. 169 ust. 5 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami przewiduje, że skarga przysługuje stronie niezadowolonej ze sposobu załatwienia zarzutów co do ustaleń wynikających z map i tabel taksacyjnych. Na podstawie art. 235 ust. 2 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na prawomocne orzeczenia i postanowienia Głównej Komisji Orzekającej kończące postępowanie skarga przysługuje stronom. Również zgodnie z art. 248 ustawy z 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej, na decyzje oraz postanowienia Urzędu Patentowego stronie przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Legitymacja skargowa może również przysługiwać tylko ściśle wyodrębnionemu podmiotowi. Przykładowo zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych minister właściwy do spraw rolnictwa może zaskarżyć do sądu administracyjnego prawomocną uchwałę samorządu podjętą w sprawach, o których mowa w ust. 1 tego przepisu, tj. dotyczącą przyznania prawa wykonywania zawodu, pozbawienia prawa lub zawieszenia w prawie wykonywania tego zawodu z powodu niezdolności do jego wykonywania lub stwierdzenia utraty tego prawa. Na podstawie art. 12 ust. 2 wspomnianej ustawy o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania, zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa może zaskarżyć uchwały organów Krajowych Izb do sądu administracyjnego.

Niejednorodnym kryterium z punktu widzenia wyodrębnienia podstawy legitymacji skargowej posługuje się przykładowo art. 64 ust. 1 pkt 5 ustawy z 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym. W jego świetle uprawnienie do wniesienia

58 Tamże, s. 28. Zaakceptować należy, że przepisy nie definiują pojęcia „zainteresowany” na potrzeby postępowania sądowoadministracyjnego. Ogólnie rzecz biorąc, miano „zainteresowanego” przysługuje każdemu, kto ma w sprawie interes, wystarczy, że jest to interes faktyczny. Mimo to wydaje się, że w wyżej wymienionych przepisach ustaw korporacyjnych przez „zainteresowanego” rozumie się osobę, której sytuacja prawna jest kształtowana określoną decyzją organu korporacji zawodowej, czyli że legitymacja jest tu związana z interesem prawnym, a więc w gruncie rzeczy nawiązuje do przesłanki z art. 50 § 1 p.p.s.a.

skargi na uchwałę organu Krajowej Izby Biegłych Rewidentów niepodlegającą zatwierdzeniu, która narusza przepisy prawa lub godzi w interes publiczny lub też ma znamiona pomyłki lub błędu przysługuje Komisji Nadzoru Audytowego.

Na mocy niektórych ustaw uprawnienie do wniesienia skargi przysługuje rodzajowo określonemu podmiotowi. Przykładowo zgodnie z art. 138 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji od orzeczenia oraz postanowienia kończącego postępowanie dyscyplinarne skarga do sądu administracyjnego przysługuje policjantowi. Podobnie, zgodnie z art. 136b ust. 5 ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej uprawnienie do wniesienia skargi na orzeczenie kończące postępowanie dyscyplinarne przysługuje funkcjonariuszowi⁵⁹.

Powołane do strzeżenia praworządności, w tym poprzez wnoszenie skarg do sądu administracyjnego, są z kolei organy nadzoru nad samorządem terytorialnym (art. 93 ust. 1 u.s.g., art. 81 ust. 1 u.s.p., art. 82 ust. 1 u.s.w.). Zgodnie z art. 171 ust. 2 Konstytucji organami nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że kompetencja organu nadzoru polegająca na czuwaniu nad zachowaniem praworządności i wystąpieniem ze skargą do sądu administracyjnego ma charakter związany. Wojewoda, stwierdzając niezgodność uchwały z prawem, nie ma możliwości wyboru, jest bowiem zobowiązany do podjęcia wszystkich określonych ustawą o samorządzie gminnym działań mających na celu przywrócenie stanu zgodnego z prawem i w kontekście zapewnienia tej funkcji nadzorczej oraz zagwarantowania jej realnego wymiaru oraz rangi postrzegany być musi zakres korzystania przez organ nadzoru z instytucji skargi do sądu⁶⁰. W literaturze podkreśla się w kontekście art. 93 ust. 1 u.s.g. doniosłość zapewnienia w postępowaniu nadzorczym przede wszystkim pełnej realizacji zasady praworządności, przed którą ustąpić powinny zarówno zasada trwałości ostatecznych rozstrzygnięć, jak i zasada stabilności obrotu prawnego. Te dwie zasady są bez wątpienia niepodważalną wartością w stosunku do indywidualnych rozstrzygnięć, jednakże ich znaczenie w odniesieniu do wadliwych aktów powszechnie obowiązujących powinno zostać ograniczone, gdyż pozostawanie w obrocie prawnym sprzecznej z prawem uchwały organu gminy musi być kwalifikowane jako zagrożenie dla porządku prawnego państwa i tym samym być zrównane z sankcjonowaniem bezprawia⁶¹.

59 Na podstawie art. 48 ust. 3 ustawy z 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych, od decyzji organów nadzoru stwierdzających nieważność uchwał organów izb skarga przysługuje zarządowi izb. W oparciu o art. 20 ust. 1 ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, uprawnienie do wniesienia skargi na uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego odrzucającą wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum oraz niedotrzymanie przez ten organ terminu określonego w art. 18 ustawy przysługuje inicjatorowi referendum.

60 Post. NSA z 11 października 2008 r., II OSK 839/08, CBOSA.

61 Z. Niewiadomski, *Glosa do postanowienia NSA z 27 września 2002, III SA 1361/02, OSP 2003/4, poz. 49, s. 218–219.*

Podobnie legitymację skargową opartą na ochronie praworządności reguluje cytowany już art. 12 ust. 2 ustawy z 16 grudnia 2002 r. o samorządzie zawodowym architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów (Dz.U. z 2016 r., poz. 1725)⁶². Legitymację Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska do wniesienia skargi reguluje art. 76 ust. 2 ustawy o dostępie do środowiska, przy czym prawo to jest ograniczone – organ ten musiał uprzednio uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym (obowiązek uprzedniego skierowania wystąpienia do organu wydającego decyzję środowiskową)⁶³. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, kompetencje do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, zwłaszcza przez podmioty, które nie są bezpośrednio zainteresowane rozstrzygnięciem sprawy (nie są stronami postępowania administracyjnego), należy wyklądać ściśle. Za takim podejściem przemawia przede wszystkim zasada pewności obrotu, będąca gwarancją niezmienności sytuacji prawnej strony (uprawnionej lub zobowiązanej), której interesów dotyczy dane postępowanie administracyjne⁶⁴. Ochrona środowiska nie jest tym samym – zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego – wartością, która pozwalałaby na szeroką interpretację art. 50 § 2 p.p.s.a.

Z kolei w przypadkach, w których ustawa szczególna przewiduje możliwość zaskarżenia określonego aktu bądź czynności do sądu administracyjnego, lecz nie wskazuje podmiotu uprawnionego do wniesienia skargi, możliwość stosowania w tych sprawach art. 50 § 1 p.p.s.a. należy rozpatrywać indywidualnie, uwzględniając sposób sformułowania przepisu, jak i kontekst normatywny⁶⁵. Przykładowo istnieją przypadki, w których – choć przyjmijmy założenie, że legitymowany jest każdy, kto ma interes prawny we wniesieniu skargi – to jednak z góry wiadomo, że kryterium to może spełnić jedynie określony rodzajowo podmiot, jak aplikant, funkcjonariusz, świadek i nikt inny⁶⁶.

62 Zgodnie z tym artykułem minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa może zaskarżyć w terminie 30 dni od dnia otrzymania uchwały organów okręgowych izb do właściwych organów Krajowych Izb, a uchwały organów Krajowych Izb do sądu administracyjnego.

63 W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się bowiem, iż mimo że pozycja Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska jest zbliżona do kompetencji prokuratora będącego rzecznikiem interesu publicznego, to kompetencje „sądowe” Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska są inaczej ukształtowane od kompetencji prokuratora. Ten ostatni ma samostanne i wyraźne uprawnienie (art. 50 § 1 p.p.s.a.) do inicjowania postępowania sądowo-administracyjnego nawet w sytuacji, gdy nie brał udziału w postępowaniu administracyjnym. W razie uczestniczenia w takim postępowaniu na prawach strony, prokurator może wnieść skargę dopiero po wyczerpaniu przysługujących mu środków odwoławczych. W odniesieniu do GDOŚ uprawnienie do wystąpienia ze skargą do sądu administracyjnego powiązane jest z obowiązkiem uprzedniego skierowania wystąpienia do właściwego organu wydającego decyzję środowiskową (wyr. NSA z 30 sierpnia 2011 r., II OSK 523/11, CBOSA).

64 Post. NSA z 12 marca 2013 r., II OSK 470/13, CBOSA.

65 M. Mrówczyński, *Legitymacja...*, s. 38.

66 J.P. Tarno, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. J.P. Tarno, System Informacji Prawnej Lex; M. Mrówczyński, *Legitymacja...*, s. 38.

6. Art. 50 § 2 p.p.s.a. jako potencjalne źródło skargi zbiorowej

Uwzględniając treść art. 50 § 2 p.p.s.a., nasuwa się pytanie, czy w sytuacji wprowadzenia odpowiedniej regulacji w przepisie szczególnym nie byłby dopuszczalny środek prawny ochrony interesów grupowych na drodze sądowej w postaci skargi zbiorowej oraz w razie pozytywnej odpowiedzi na to pytanie, jakie kryteria dopuszczalności takiej skargi należałoby przyjąć. Można byłoby zastanawiać się nad określeniem w przepisie szczególnym katalogu postępowań, w których organ administracji publicznej orzeka w przedmiocie zagadnień istotnych z punktu widzenia interesów ponadpartykularnych (rozstrzygnięcie organu stanowi wówczas przejaw władczej ingerencji w tego typu interesy), a jednocześnie skarga na akt administracyjny wydany w takim postępowaniu przysługiwałaby grupie osób (minimalną liczbę takich osób można określić w przepisie), którą można byłoby wyodrębnić ze względu na cechy szczególne lub sytuację faktyczną/prawną, która indywidualizowałaby członków takiej grupy przez odróżnienie ich od innych. Formuła skarg zbiorowych jest formułą bardzo szeroką, modyfikowalną, z której czerpać można, dostosowując jej formę do specyfiki systemu prawnego danego kraju. Uwzględniając, że ochrona interesów ponadpartykularnych w pewnych rodzajach spraw nierzadko pozostaje niewystarczająca (nieefektywna) na poziomie stowarzyszeń a nie reprezentują one często interesów mniejszych społeczności, ani nie mogą stanowić zinstytucjonalizowanej formy ochrony interesów niektórych ich członków, skarga zbiorowa może być rozwiązaniem prawnym dyskutowanym w pewnej perspektywie czasowej wymiaru sprawiedliwości⁶⁷. Pewne kategorie spraw (np. środowiskowe), nie mogą być zredukowane do podziału między interesy prywatne i publiczne, prawne i faktyczne, ponieważ w tym przypadku interesy są zbiorowe, rozproszone lub podzielone. Rezygnacja z pojęciowego podziału na interes publiczny i prywatny (prawny/faktyczny) pozwalałaby obywatelom i organizacjom pozarządowym, zainicjować lub wziąć udział w postępowaniu administracyjnym lub sądowym w tego typu sprawach⁶⁸. W szczególności uwzględnić należałoby model dostępności zaskarżania przez grupę decyzji administracyjnych określanych jako „policentryczne” – tj. te, które wymagają rozważenia interesu publicznego i kwestii mu ekwiwalentnych, jak korzyści dla wspólnoty, sprawy

67 W literaturze wskazuje się, że prawo ochrony środowiska jest tą dziedziną, w której procedura uspołeczniania procesu decyzyjnego, czyli partycypacja społeczna, powinna odgrywać istotną rolę, dlatego zasada partycypacji publicznej w rozwiązywaniu problemów środowiskowych jest jedną z fundamentalnych zasad prawa ochrony środowiska (por. Z. Czarnik, J. Postuszny, L. Żukowski, *Internacjonalizacja administracji publicznej*, System Informacji Prawnej Lex).

68 A. Pánovics, *The need for an EU Directive on Access to Justice in Environmental Matters*, Essays of Faculty of Law University of Pécs, Yearbook of 2010, s. 137–138.

społeczne, ekonomiczne, ochrony środowiska, czy zdrowie publiczne, a więc decyzji, które dotyczą wielu osób o różnych interesach⁶⁹. Zaskarżanie tego typu decyzji do sądu administracyjnego mogłoby odbywać się według reguł przyjętych dla postępowań grupowych. Takie postępowanie grupowe przed sądem administracyjnym służyłoby wówczas ochronie interesu, który w inny sposób nie mógłby być dochodzony. Przedmiotem ochrony w takim postępowaniu byłby interes grupowy, rozumiany odrębnie od pojedynczych interesów, jak i od ich sumy.

69 J. Wegner-Kowalska, *Dostęp do postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego w systemach common law*, [w:] *Partycypacja w postępowaniu...*, s. 73.

Rozdział V

Kategoria interesu indywidualnego w przyjętym modelu legitymacji skargowej

1. Interes we wniesieniu skargi

1.1. Wstęp

Rozważania nad interesem indywidualnym w przyjętej konstrukcji legitymacji skargowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym należy przeprowadzić według schematu nawiązującego do następujących kryteriów: 1) autonomicznej konstrukcji interesu we wniesieniu skargi względem interesu prawnego; 2) struktury interesu w zaskarżeniu; 3) „prawnego” elementu interesu w zaskarżeniu (w odróżnieniu od interesu faktycznego); 4) koncepcji rozstrzygania wątpliwości na rzecz interesu prawnego i interesu w zaskarżeniu; 5) autonomicznej konstrukcji legitymacji skargowej określonej w ustawach samorządowych (konstrukcja naruszenia interesu prawnego).

Przechodząc do rozważań nad autonomiczną konstrukcją interesu prawnego we wniesieniu skargi, należy zwrócić uwagę na wyrażony w doktrynie pogląd, zgodnie z którym interes prawny we wniesieniu skargi, na którym oparta została legitymacja skargowa, stanowi nową kategorię interesu prawnego w prawie administracyjnym. Zgodnie z tym poglądem, art. 50 § 1 p.p.s.a. wprowadza nową, oddzielną kategorię interesu prawnego, jakim jest interes we wniesieniu skargi¹. Chodzi zatem o nowy interes prawny, wyodrębniony dla postępowania sądownoadministracyjnego, a nie o ten, który przesądzał o czyjejs legitymacji procesowej w postępowaniu administracyjnym. Uwzględniając właściwość rzeczową sądów

1 T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, System Informacji Prawnej Lex; J. Zimmermann, *Glosa do postanowienia NSA z 19 sierpnia 2004 r., OZ 340/04, OSP 2005/4*, s. 21.

administracyjnych trzeba dostrzec, że przedmiotem skargi do sądu administracyjnego ustawodawca uczynił nie tylko akty administracyjne (decyzje i postanowienia) wydane w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym, ale również inne akty, czynności a także bezczynność organów administracji publicznej². W doktrynie wskazuje się, że ów „szerszy zakres pojęciowy” interesu we wniesieniu skargi wynika z tego, że „trzeba odnieść się zarówno do interesu prawnego, który występuje w art. 28 k.p.a., jak i do interesu prawnego lub uprawnienia naruszonego np. uchwałą jednostki samorządu terytorialnego”³. W doktrynie kwestię tę tłumaczy się przez wskazanie, że samo pojęcie interesu prawnego rzeczywiście często odnoszone jest do kategorii interesu prawnego, o którym mowa w przepisie art. 28 k.p.a. Zazwyczaj interes ten będzie pokrywał się z interesem prawnym we wniesieniu skargi, choć temu drugiemu należy jednak przypisać szersze znaczenie i moc oddziaływania na gruncie legitymacji do wniesienia skargi, gdzie za wystarczającą podstawę uznać należy wykazanie wpływu zaskarżonego aktu lub czynności na chroniony prawnie interes jednostki⁴.

Uwzględniając tak szeroką właściwość rzeczową sądów administracyjnych, wydaje się niezasadne utożsamianie interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym, które ma na celu rozstrzygnięcie sprawy poprzez wydanie indywidualnego aktu administracyjnego, z interesem we wniesieniu skargi do sądu administracyjnego. Zróznicowany przedmiot skarg kierowanych do sądów administracyjnych sprawia, że legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie jest konstrukcją prawną, która powstaje przez proste przeniesienie „interesu prawnego” w sprawie indywidualnej do postępowania sądowoadministracyjnego. Wystarczy uwzględnić choćby to, że zróznicowanie przedmiotu poszczególnych skarg przewidzianych w art. 3–4 p.p.s.a. i w przepisach szczególnych sprawia, że ich funkcji i charakteru prawnego nie da się określić *in genere*. W związku z tym

2 J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z 27 września 2002 r., II SA 2109/00*, OSP 2001/6, poz. 68.

3 Tamże.

4 P. Brzozowski, *Glosa do wyroku NSA z 17 października 2007 r., II OSK 1225/06*, System Informacji Prawnej Lex. Przesłanką wyznaczającą zakres stosowania przepisów o postępowaniu administracyjnym w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym jest „indywidualna sprawa” rozstrzygana w formie decyzji lub załatwiana milcząco. Skarga do sądu administracyjnego może natomiast dotyczyć zarówno aktu administracyjnego indywidualnego, wydawanego w postępowaniu administracyjnym bądź prowadzonym na podstawie innych przepisów, o postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym, jak i aktów generalnych, stanowiących przepisy prawa miejscowego, wydawanych zarówno przez organy jednostek samorządu terytorialnego, jak i organy administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 1–3 i 5–6 p.p.s.a.). Ponadto, art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. dopuszcza zaskarżanie działań organów administracji publicznej, które mogą nie mieć charakteru aktu administracyjnego, lecz jedynie stanowić czynność faktyczną, np. zameldowania lub rejestracji. Wreszcie wojewódzkie sądy administracyjne orzekają o zgodności z prawem rozstrzygnięć nadzorczych podejmowanych przez organy administracji rządowej w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego. Katalog ten rozszerzają przepisy szczególne, które przewidują kontrolę sądu w sprawach nieprzewidzianych w art. 3 § 2 p.p.s.a. (por. T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu...*).

pojęcie interesu w zaskarżeniu nie może odwoływać się wyłącznie do pojęcia strony, które – oparte na przepisie art. 28 k.p.a. – występuje tylko w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym, a więc jednym z wielu obszarów działalności organów administracji publicznej, którego mogą dotyczyć poszczególne skargi przewidziane w tych przepisach⁵.

Przedstawiona w doktrynie wykładnia pojęcia „każdy, kto ma interes prawny” we wniesieniu skargi na decyzję administracyjną do wojewódzkiego sądu administracyjnego pozwala dostrzec, że to nie udział w postępowaniu administracyjnym i status strony tego postępowania jest każdorazowo warunkiem legitymacji skargowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym⁶. Wykładnia tego pojęcia swoim zakresem obejmuje sytuacje odnoszące się do szerokiego kręgu podmiotów, a mianowicie: podmiotu biorącego udział w postępowaniu administracyjnym na podstawie wywodzonego z prawa materialnego interesu prawnego; podmiotu, którego interesu prawnego wynikającego z prawa materialnego dotyczyło postępowanie administracyjne, który jednak w tym postępowaniu został z własnej winy bądź winy organu pominięty; podmiotu, który błędnie został potraktowany jako strona postępowania administracyjnego; podmiotu, który błędnie uważa, że wydana decyzja dotyczy jego interesu prawnego⁷, ale również i podmiotu, który stroną postępowania administracyjnego nie był i być nie powinien, niemniej jednak posiada interes prawny w zaskarżeniu rozstrzygnięcia wydanego w postępowaniu administracyjnym z uwagi na oddziaływanie tegoż rozstrzygnięcia na sferę jego praw bądź obowiązków, która uprawnia go do zainicjowania kontroli legalności tego rozstrzygnięcia przez sąd administracyjny (por. grupa interesów rozproszonych).

Interes prawny w postępowaniu administracyjnym gwarantuje rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach skonkretyzowanych w akcie indywidualnym, podczas gdy ochrona praw jednostki w postępowaniu sądowoadministracyjnym polega na kontroli działalności administracji publicznej i doprowadzeniu tej działalności do stanu zgodnego z prawem. Interes prawny w postępowaniu administracyjnym zabezpiecza zatem uzyskanie wiążącego rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach jednostki, tymczasem interes we wniesieniu skargi gwarantuje wydanie przez

5 T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu...*

6 Każdym, kto ma interes prawny we wniesieniu skargi jest bowiem: 1) strona biorąca udział w postępowaniu administracyjnym na podstawie wywodzonego z prawa materialnego interesu prawnego; 2) podmiot, którego interesu prawnego opartego na prawie materialnym dotyczyło postępowanie administracyjne, a który w tym postępowaniu został z własnej winy bądź z winy organu pominięty, a którego dotyczy art. 33 § 2 p.p.s.a.; 3) podmiot, który błędnie został potraktowany jako strona postępowania administracyjnego i w konsekwencji skierowano do niego decyzję nakładającą na niego obowiązki (przynajmniej mu uprawnienia), a więc podmiot, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.; 4) podmiot, który błędnie uważa, że decyzja dotyczy jego interesu prawnego; por. W. Chróścielewski, *Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 27 stycznia 2004 r., III SA 1617/02*, OSP 2005/11, poz. 128.

7 Tamże.

sąd administracyjny orzeczenia o legalności konkretyzacji praw lub obowiązków, która nastąpiła w decyzji administracyjnej. Powyższe znajduje wyraz w koncepcji interesu prawnego i interesu we wniesieniu skargi. W pierwszym przypadku mówi się o związku między obowiązującą normą materialnego prawa a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającym na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację podmiotu w zakresie prawa materialnego, gdy tymczasem w drugim – o związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego a zaskarżonym aktem lub czynnością organu administracji publicznej. Związek ten ma inny charakter. Sądy administracyjne co do zasady nie stosują prawa materialnego, a tylko w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa mogą wyeliminować zaskarżony akt z obrotu. Organ administracji publicznej, który rozstrzygał sprawę w postępowaniu administracyjnym, w postępowaniu przed sądem administracyjnym jest stroną tego postępowania, występującą obok skarżącego i zasadniczo korzystającą z tych samych praw procesowych. Już samo „zastąpienie” rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, rozstrzygnięciem sporu prowadzonego przez dwa podmioty przed niezawisłym sądem sprawia, że trudno nie dostrzegać w legitymacji uruchamiającej postępowanie przed sądem administracyjnym oddzielnej instytucji procesowej. Rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej różni się od rozstrzygnięcia sporu przed sądem administracyjnym (sprawy sądowoadministracyjnej), co wynika z funkcji kontrolnej sądu administracyjnego jako sądu badającego legalność zaskarżonego aktu. Funkcją postępowania sądowoadministracyjnego nie jest konkretyzacja norm prawa materialnego, lecz kontrola zgodności z prawem tej konkretyzacji (aktów administracyjnych) dokonanej przez kontrolowany organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym lub kontrola zgodności z prawem niektórych aktów normatywnych organów administracji publicznej. W tym węższym sensie normy prawa procesowego sądowoadministracyjnego w znacznie mniejszym stopniu niż normy prawa procesowego cywilnego pełnią funkcję instrumentalną (służebną) w stosunku do norm prawa materialnego, ponieważ nie służą bezpośrednio ich urzeczywistnieniu (konkretyzacji)⁸.

Powyższe nie zmienia tego, że w procesie dokonywania oceny, czy wnoszący skargę do sądu posiada własny interes we wniesieniu skargi na akt wydany w sformalizowanym postępowaniu jurysdykcyjnym lub podjętą w nim czynność, konieczne jest uwzględnienie jego sytuacji zaistniałej w postępowaniu administracyjnym, co oznacza, że sąd administracyjny oceniając, czy pociągający żądający wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego posiada interes w zaskarżeniu, uwzględnia interes jednostki, który wykazywała i którego broniła w postępowaniu przed organem administracji publicznej. Musi zostać wzięte pod uwagę, czy osoba ta traktowana była przez organ jako strona postępowania, a jeśli tak – z jakich powodów, w szczególności w czym ta osoba upatrywała własnego interesu

8 A. Wróbel, [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Kraków 2003, s. 293.

w postępowaniu administracyjnym, nadto czy rozpoznawano jej wnioski i ustosunkowywano się do jej twierdzeń, czy doręczano jej pisma stron i decyzje, czy osoba ta składała środki odwoławcze i czy zostały merytorycznie rozpatrzone. Innymi słowy, czy skarżący powołując się na potrzebę ochrony własnego interesu, aktywnie uczestniczył w postępowaniu i wykazywał związek między chronionym przez przepisy prawa jego interesem, a mającym zapaść rozstrzygnięciem. Pozytywna odpowiedź na postawione pytanie powinna prowadzić do wniosku, że taki podmiot posiada uprawnienie do zgłoszenia żądania zbadania legalności aktu administracyjnego wydanego w postępowaniu administracyjnym, pomijając sytuację, gdy w sposób wadliwy i nieuzasadniony taka osoba uznana została za stronę postępowania przez organ administracji publicznej. Przyjęcie poglądu odmiennego byłoby sprzeczne z istotą sądowej kontroli działalności administracji publicznej i w sposób nieusprawiedliwiony pozbawiałoby taką osobę prawa do sądu⁹.

1.2. Weryfikacja subiektywnego elementu interesu we wniesieniu skargi przez sąd administracyjny – tendencje rozwojowe

Struktura interesu we wniesieniu skargi nakazuje rozróżnienie dwóch aspektów: obiektywnego i subiektywnego, co wynika z podstawowych funkcji sądownictwa administracyjnego, jakimi są ochrona praw jednostki i ochrona prawa przedmiotowego¹⁰. Istnienie subiektywnego elementu interesu w zaskarżeniu jest uwarunkowane tym, aby skarga dotyczyła własnej sprawy administracyjnej skarżącego. Podmiot wnoszący skargę musi zatem wykazać, że po jego stronie istnieje osobisty, konkretny i aktualny prawnie chroniony interes, który może być realizowany na gruncie określonego przepisu prawa, najczęściej materialnego, bezpośrednio wiążącego zaskarżony akt z indywidualną i prawnie chronioną sytuacją strony¹¹. Interes prawny musi być własny, nie można go wywodzić wyłącznie z sytuacji prawnej

9 Wyr. NSA z 23 sierpnia 2018 r., II OSK 2117/16, CBOSA.

10 T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu...* Autor twierdzi, że istotę legitymacji skargowej stanowi uprawnienie do żądania przeprowadzenia kontroli określonego aktu lub czynności organu administracji publicznej przez sąd administracyjny w celu doprowadzenia ich do stanu zgodnego z prawem. W tej płaszczyźnie o istnieniu legitymacji skargowej nie decyduje zarzut naruszenia interesu prawnego skarżącego, lecz interes prawny, którego istotę stanowi żądanie oceny przez sąd administracyjny zgodności zaskarżonego aktu lub czynności z obiektywnym porządkiem prawnym. Takie ujęcie legitymacji skargowej pozostaje w zgodzie z zakresem i zasadami rozpoznania skargi przez sąd administracyjny, określonymi w art. 1 § 2 p.u.s.a., zgodnie z którym sąd administracyjny sprawuje kontrolę zaskarżonych aktów i czynności pod względem ich zgodności z prawem. Koresponduje także z zakresem i zasadami orzekania przez sąd administracyjny, w tym przede wszystkim z możliwościami uwzględnienia przez ten sąd skargi, określonymi w art. 145–150 p.p.s.a., które również muszą być powiązane z art. 1 § 2 p.u.s.a., jako podstawową normą wyznaczającą zakres, charakter i treść uprawnień kontrolnych sądu administracyjnego.

11 Wyr. NSA z 25 marca 2013 r., II OSK 355/14, CBOSA.

innego podmiotu, nawet jeżeli w konkretnej sprawie związki między nimi byłyby silne i nawet gdyby związki te miały charakter nie tylko faktyczny, ale i prawny¹².

Konkluzja o braku subiektywnego elementu legitymacji skargowej wynika najczęściej z legitymowania się przez skarżącego wyłącznie interesem faktycznym. Trafną definicję interesu faktycznego zawarto w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 marca 2019 r., II FZ 767/18¹³. Precyzując pojęcie interesu faktycznego, w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że jako interes faktyczny należy kwalifikować taki stan, w którym dany podmiot wprawdzie jest bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, jak w przypadku interesu prawnego, lecz nie może tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mającego stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu administracji a także sądu¹⁴. W orzecznictwie główny nacisk w ocenie interesu we wniesieniu skargi pada na rozgraniczenie interesu prawnego od interesu faktycznego, gdyż to ma zasadnicze znaczenie dla uznania bądź zanegowania legitymacji skargowej wnoszącego skargę. Podkreśla się, że to interes prawny jest kwalifikowaną, węższą postacią interesu faktycznego podmiotu prawa¹⁵ i zasługuje na ochronę przed sądem administracyjnym. Współcześnie akcentuje się jednak coraz częściej, że także interesy nie mieszczące się w wąskim rozumieniu interesu prawnego powinny uzasadniać partycypację społeczną w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. Warto uwzględnić, że weryfikowany przez sąd

12 Wyr. NSA z 8 września 2009 r., II OSK 22/09, CBOSA.

13 W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 126. Post. NSA z 29 marca 2019 r., II FZ 767/18, CBOSA, w którym Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że interes prawny należy odróżnić od interesu faktycznego. Posiadającą interes prawny będzie każda osoba, której uprawnień lub obowiązków dotyczyć będzie bezpośrednio decyzja kończąca dane postępowanie oraz w dalszej kolejności postępowanie sądowe w sprawie ze skargi na decyzję. Jeżeli jednak decyzja organu (wyrok sądu) jedynie pośrednio związana będzie z prawami i obowiązkami danego podmiotu, oznacza to, że legitymuje się on jedynie interesem faktycznym, a nie prawnym. Interes faktyczny to interes indywidualny, który nie został w żaden sposób wzięty pod ochronę przez obowiązujące prawo.

14 Post. NSA z 29 marca 2019 r., II FZ 767/18, CBOSA. Z powyższych wywodów wynika, że tak zwana triada Bernatzika uznaje interes prawny za kwalifikowaną postać interesu faktycznego, prawo podmiotowe zaś za jeszcze mocniejszą postać interesu prawnego. Pomiędzy nazwami „sprawa dotycząca danej osoby” i „sprawa, w której dana osoba ma interes prawny” zachodzi relacja nadrzędności i podrzędności. Każda sprawa, w której dana osoba ma interes prawny jest jednocześnie sprawą jej dotyczącą, jednakże nie w każdej sprawie, która dotyczy danej osoby, osoba ta ma interes prawny. Podczas gdy interes prawny daje podmiotowi jedynie uprawnienie do żądania zajęcia się sprawą przez organ publiczny (uwzględnienia stanowiska strony albo odmówienia żądania strony), to prawo podmiotowe gwarantuje stronie pozytywne załatwienie sprawy. Gwarantując ochronę prawną jakiemuś interesowi faktycznemu, ustawodawca „nobiletuje” go, czyniąc go interesem prawnym z powodu tej ochrony. Jeśli więc interes faktyczny jest prawnie obojętny („prawnie irrelevantny”), interes prawny jest objęty zainteresowaniem i ochroną ze strony prawodawcy.

15 S.W. Kisiel, *Legitymacja jednostki do zaskarżania uchwał samorządowych (w orzecznictwie sądów administracyjnych)*, ZNSA 2009/3, s. 40.

administracyjny tak rozumiany subiektywny element interesu w zaskarżeniu może zatem w perspektywie ulec modyfikacji. Pojawiają się już w doktrynie prawa administracyjnego, a także w ustawodawstwie i orzecznictwie sądowym, konstrukcje lub wypowiedzi, które mogą istotnie zmodyfikować pojmowanie subiektywnego elementu interesu w zaskarżeniu. Mowa o teoriach, które koncepcję Edmunda Bernatzika rozbudowują i rozwijają. Należy przede wszystkim uwzględnić koncepcję uzasadnionych (usprawiedliwionych) oczekiwań, mającą swój początek w doktrynie i prawodawstwie anglosaskim (*legitimate expectation*). Jest to w istocie zjawisko społeczne, które swoim istnieniem wymusza lub niedługo będzie wymuszać na ustawodawcy specjalną regulację ochronną dla tych oczekiwań jednostki, które nie mają jedynie charakteru czysto faktycznego (nie są tylko interesem faktycznym), lecz jednocześnie nie mają jeszcze pokrycia w obowiązującej normie prawnej (nie są więc interesem prawnym). Wobec triady Bernatzika sytuuje je to zatem między interesem faktycznym i interesem prawnym. Oczekiwania mają być „usprawiedliwione” lub też „uzasadnione”, co pokazuje, że za każdym razem powinien dla nich istnieć pozaprawny punkt odniesienia. Czym oczekiwania te mają być usprawiedliwione lub uzasadnione, żeby mogły uzyskać stosowną ochronę? Powinny to być pozaprawne wartości, które w prawidłowo uformowanym społeczeństwie obywatelskim, w demokratycznym państwie prawnym należy szanować. Sięgamy tu zatem do aksjologii prawa administracyjnego i poszukujemy oparcia nie w normach, ale w uznanych wartościach. Omawiana koncepcja wychodzi z założenia, że jeżeli interes faktyczny jednostki wynika wyłącznie z jej subiektywnych przekonań, jej ochrona może być symboliczna. Jeżeli jednak ta sama osoba opiera swoje przekonanie na wartościach, takich jak sprawiedliwość, równość, moralność lub dobro publiczne, należy jej się ochrona silniejsza¹⁶. Może pojawić się zatem w pewnej perspektywie pytanie, czy ta silniejsza ochrona nie mogłaby polegać na przyznaniu ochrony interesom grupowym w tych postępowaniach sądowych, których przedmiotem jest akt administracyjny wydany w postępowaniu, w którym organ rozstrzygał o zagadnieniach/dobrach o szczególnym znaczeniu dla społeczeństwa lub grup społecznych (przykładowo środowisko, ochrona dóbr kultury, zdrowie publiczne). W doktrynie już teraz wskazuje się, że ograniczenie ochronnego działania procedur administracyjnych na skutek wąskiego zakresu ich dostępności i pozostawienia poza granicami ich oddziaływania tego, co określa się jako „interes faktyczny” sprowadza się do pozo-ru gwarancji. Włączenie się Polski w system UE w automatyczny sposób rozszerza zakres „polityk administracyjnych”, w obrębie których pojawiają się postępowania administracyjne dotyczące zróżnicowanych oczekiwań i interesów (w naszej terminologii „faktycznych”)¹⁷.

16 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 377–379; J. Lemańska, *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Warszawa 2016, s. 66 i n.

17 Z. Kmiecik, E. Łętowska, *Wstęp*, [w:] *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 13.

W aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się przykładowo, że interesu faktycznego, który nie podlega ochronie na podstawie art. 50 § 1 p.p.s.a., można upatrywać w powołaniu się na skutki wycinki drzew w postaci zakłócenia równowagi ekosystemu w stosunku do osoby zgłaszającej wystąpienie szkody w środowisku¹⁸. Odzwierciedla to przyjętą w polskim systemie prawnym koncepcję ochrony środowiska jako dobra, o które troska nie jest źródłem legitymacji skargowej, odmiennie niż np. w systemie portugalskim. W omawianym orzeczeniu zwrócono uwagę, że z przyznania określonym osobom możliwości żądania od administracji podjęcia działań dyscyplinujących podmioty do przestrzegania wymagań w zakresie ochrony środowiska nie należy automatycznie wywodzić, że osoby te, jako podmioty inne niż adresat uprawnień lub obowiązków wynikających z decyzji, będą posiadały interes prawny w postępowaniu prowadzonym z udziałem tego adresata uprawnień i obowiązków¹⁹.

Na gruncie opisywanej problematyki warto wskazać, że „tradycyjne”, wąskie podejście do legitymacji skargowej akcentuje tę cechę interesu w zaskarżeniu, którą jest „niepochodność” interesu we wniesieniu skargi, jego niezależność od sytuacji prawnej innego podmiotu. Sygnalizowano już kilkakrotnie rosnącą współcześnie potrzebę ochrony interesów nie tylko grupowych, ale także rozproszonych. Bardzo ciekawa jest na tym tle dyskusja na temat sądowej ochrony praw refleksowych, z których wypływa zależność podmiotu wnoszącego skargę od sytuacji prawnej innego podmiotu, a jednocześnie skarga pozostaje wówczas w związku z własną, indywidualną sprawą uprawnionego z prawa refleksowego, identyfikowaną przez jego osobiste prawa bądź obowiązki wypływające z normy prawa materialnego. W kontekście problematyki niniejszej pracy, w której zwraca się uwagę m.in. na potrzebę szerszego modelu legitymacji skargowej niż opartego wyłącznie na tradycyjnie pojmowanym interesie we wniesieniu skargi, warto dostrzec zauważalną zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie potrzebę zapewnienia sądowej ochrony interesom rozproszonym. Na gruncie postępowania administracyjnego wykształcił się pogląd, co do możliwości wywodzenia interesu prawnego z tzw. prawa refleksowego, które polega na tym, że prawo podmiotowe wykonywane przez uprawniony podmiot może prowadzić do naruszenia nieobojętnych dla interesów osoby trzeciej norm prawnych,

18 Wyr. NSA z 30 marca 2017 r., II OSK 1581/16, CBOSA.

19 Również w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 lutego 2019 r., II OSK 792/17 wskazano, że tak w obecnie obowiązującym art. 24 ust. 1 ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. z 2018 r., poz. 954), jak i nieobowiązującym już art. 24 ust. 2 tej ustawy, ustawodawca przewidział możliwość zgłoszenia zagrożenia szkodą lub powstałej już szkody, przez każdy, dowolny podmiot, niezależnie od posiadania przez niego interesu prawnego, czy nawet faktycznego i uprawnienie to powiązał z wynikającym z art. 24 ust. 5 ustawy obowiązkiem organu ochrony środowiska rozpoznania każdego zgłoszenia. Nie oznacza to, że podmiot zgłaszający tego rodzaju bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku bądź szkodę w nim, staje się niejako „automatycznie” stroną postępowania, o zainicjowanie którego zabiega (por. też. wyr. NSA z 19 grudnia 2017 r., II OSK 905/17, CBOSA).

uzasadniających interes tej osoby w udzieleniu ochrony prawnej. Przy wywodzeniu interesu prawnego z tzw. prawa refleksowego, należy mieć na względzie, że podstawę przyznania uprawnień jednemu podmiotowi, stanowią normy prawa materialnego inne niż te, z których wywodzi się interes osoby trzeciej (por. m.in. wyroki NSA z: 26 marca 2013 r., II GSK 5/12; 28 września 2009 r., II GSK 62/09). Oznacza to, że prawo refleksowe kształtuje specyficzną więź prawną między podmiotem dysponującym publicznym prawem podmiotowym o charakterze pozytywnym a osobą trzecią dysponującą prawem publicznym negatywnym. Związek ten ma charakter materialny i formalny. Materialny wyraża się w tym, że wykonywanie (przyznanie) uprawnień pierwszemu z nich powoduje pewien skutek w uprawnieniach drugiego. Formalny z kolei wiąże się z koniecznością ochrony procesowej podmiotu dysponującego prawem refleksowym²⁰. Należy podkreślić, że pomiędzy prawem refleksowym a prawem głównym, konkretyzowanym w drodze rozstrzygnięcia administracyjnego w danym postępowaniu, musi istnieć ścisły związek. Prawo refleksowe ma bowiem tylko wtedy zastosowanie, kiedy w postępowaniu administracyjnym może zapaść decyzja ograniczająca lub wręcz uniemożliwiająca skorzystanie z przysługujących praw przez inny podmiot. Przy czym żądanie ochrony prawnej w postępowaniu musi wynikać wprost z prawa materialnego konkretyzującego określone prawa i obowiązki. W orzecznictwie wskazuje się również, że interes prawny może znajdować umocowanie w „prawie refleksowym”. Nie kształtuje on wtedy jednak samoistnie prawa do postępowania administracyjnego, a stanowi tylko podstawę do udziału w postępowaniu prowadzonym z urzędu w związku z żądaniem realizacji publicznego prawa podmiotowego bądź też postępowania wszczętego w wyniku żądania jednostki dysponującej interesem prawnym opartym o normę prawa materialnego administracyjnego. W takim układzie interes prawny „refleksowy” daje jednostce status strony postępowania z możliwością wykonywania wszelkich uprawnień procesowych przysługujących stronie. Podkreślić jednak należy, że interes ten aktualizuje się dopiero wtedy, kiedy zostaje zawiązane postępowanie administracyjne zmierzające do wydania decyzji. Natomiast po wydaniu decyzji, zwłaszcza decyzji merytorycznej wpływającej na ten interes, uzyskuje on pewną samodzielność, stanowiąc podstawę np. do wnoszenia przez stronę zwyczajnych i nadzwyczajnych środków prawnych²¹. Wychodząc z założenia o potrzebie sądowej ochrony interesów rozproszonych Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 18 maja 2020 r., II GSK 74/20 uznał, że przedsiębiorca telekomunikacyjny posiada interes we wniesieniu skargi na decyzję ustalającą dopłatę do kosztów usługi powszechnej świadczonej przez przedsiębiorcę wyznaczonego, ponieważ postępowanie w przedmiocie dopłaty do kosztów tej usługi toczy się z wniosku przedsiębiorcy wyznaczonego i dotyczy jego interesu prawnego, jednakże wynik tego postępowania warunkuje wszczęcie odrębnego postępowania w sprawie ustalenia przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązanych do pokrycia dopłaty, w którym nie bada się

20 Por. post. NSA z 8 sierpnia 2019 r., sygn. akt II GSK 749/19.

21 Por. A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009.

kwestii prawidłowości decyzji w przedmiocie dopłaty, a zatem decyzji bezpośrednio warunkującej wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązanych do udziału w pokryciu dopłat.

Zagwarantowanie szerszej ochrony sądowej interesów indywidualnych następuje zatem również przez reinterpretację cech interesu prawnego (np. cechy bezpośredniości – poprzez odchodzenie – w warunkach konkretnej sprawy – od zasady ogólnej, że interes prawny nie powinien być konstruowany przez odwołanie do sytuacji innego podmiotu).

1.3. Zasada domniemywania interesu prawnego a formalizm sędziowski

Ponieważ dostęp do sądu administracyjnego oparto o tak abstrakcyjne pojęcie jak interes we wniesieniu skargi, sprawiedliwość proceduralna ma istotne znaczenie przy jego interpretacji przez sędziów na gruncie konkretnej, rozpatrywanej sprawy. Jednym ze sposobów rozszerzenia partycypacji społecznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym może być również obserwowalne w orzecznictwie zjawisko domniemywania podstaw interesu prawnego bądź interesu we wniesieniu skargi, czy też rozszerzającej interpretacji przesłanek legitymacji procesowej i skargowej. W orzecznictwie sądów administracyjnych można łatwo zidentyfikować linię orzecniczą przychylną szerokiej koncepcji strony postępowania administracyjnego, zgodnie z którą wątpliwości co do statusu strony należy rozstrzygać na korzyść podmiotu, który zabiega o taki status, także po to, aby nie kreować kolejnych postępowań nadzwyczajnych w tej samej sprawie. Skoro postępowania administracyjne mają w szczególności zapewnić ochronę interesów prawnych stron, to wątpliwości odnośnie do legitymacji warunkującej udział w postępowaniu w charakterze strony należy rozstrzygać na korzyść osoby domagającej się uznania jej za stronę postępowania, w tym poprzez szeroką, systemową wykładnię przepisów stanowiących podstawy prawne do wyprowadzenia interesu prawnego²². Należy zaznaczyć, że w orzecznictwie wyraża się również poglądy przeciwne, których egemplifikacją może być np. wyrok NSA z dnia 25 listopada 2021 r., sygn. akt II OSK 3630/18, w którym wskazano, że przepisy ustawy – Prawo budowlane regulujące kwestię przymiotu strony w sprawie pozwolenia na budowę należy wyklądać ściśle, nie zaś rozszerzająco.

Jednym z ciekawszych przykładów orzecniczych szerokiej interpretacji pojęcia interesu prawnego jest przyznanie ochrony interesom potencjalnym. W orzeczeniach dotyczących środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia sądy administracyjne wskazują, że o ile istnieje nawet najmniejsza możliwość spowodowania szkodliwego oddziaływania inwestycji na otoczenie, o tyle

22 Wyr. NSA z 18 lipca 2017 r., II OSK 2889/15, CBOSA; uchwała NSA z 5 grudnia 2011 r., II OPS 1/11, ONSA WSA 2012/2, poz. 17.

biorąc pod uwagę indywidualne cechy projektowanego obiektu i sposób zagospodarowania terenu otaczającego działkę inwestora, osoby legitymujące się tytułem prawnym do działek położonych w obszarze oddziaływania obiektu są stroną w szeroko rozumianym postępowaniu, czyli obejmującym cały proces decyzyjny poprzedzający realizację inwestycji²³.

Z orzecznictwa wynika, że również ustalenie przymiotu strony w postępowaniu o pozwolenie na budowę zawiera element potencjalności. Stroną tego postępowania powinny być nie tylko osoby, których prawa zostają naruszone określonym rozwiązaniem projektowym, ale także takie, na których nieruchomości obiekt projektowany może oddziaływać, nawet jeżeli z projektu budowlanego wynika, że spełniono wszystkie wymagania wynikające z przepisów prawa budowlanego i przepisów odrębnych. Sama możliwość spowodowania oddziaływania inwestycji na nieruchomości sąsiednie jest wystarczającą przesłanką do uzyskania przymiotu strony w postępowaniu o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę²⁴. Przy ustalaniu obszaru oddziaływania inwestycji nie jest wystarczające wykazanie, że zostały zachowane odległości tego obiektu od działek sąsiednich. Należy również rozważyć, czy tego rodzaju inwestycja będzie w sposób negatywny oddziaływać na nieruchomości sąsiednią, np. wpływać na sposób jej zagospodarowania. Ów element potencjalności w ustalaniu statusu strony postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę decyduje o tym, że ograniczenie, o którym mowa w art. 3 pkt 20 Pr. bud., dotyczy również przyszłej zabudowy, a nie tylko zabudowy istniejącej²⁵.

Odnosząc się do wyrażanego w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowiska o potrzebie interpretowania przepisów „na rzecz interesu prawnego”, nie można pominąć uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 grudnia 2011 r., II OPS 1/11²⁶. W uchwale tej Naczelny Sąd Administracyjny wyraził

23 Wyr. NSA z 7 kwietnia 2010 r., II OSK 1342/09, CBOSA. Wynika to z art. 86 ustawy o dostępie do środowiska, który stanowi, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzję o ustaleniu warunków zabudowy dla inwestycji i decyzję o pozwoleniu na budowę.

24 Wyr. NSA z 23 czerwca 2016 r., II OSK 2619/14; wyr. NSA z 24 października 2018 r., II OSK 2169/17, CBOSA.

25 Wyr. NSA z 19 grudnia 2018 r., II OSK 236/17, CBOSA. Jeżeli istnieją przepisy prawa materialnego, które nakładają na inwestora określone obowiązki czy ograniczenia związane z zagospodarowaniem i zabudową jego działki względem działek sąsiednich, to właściciele (użytkownicy wieczystości, zarządcy) tychże działek powinni być stroną postępowania o pozwolenie na budowę i to niezależnie od tego, czy projekt budowlany w ocenie organu spełnia wymagania określone przepisami prawa materialnego oraz aktów wykonawczych. Dlatego też, jeżeli istnieje możliwość spowodowania szkodliwego oddziaływania inwestycji na otoczenie ze względu na indywidualne cechy projektowanego obiektu, zagospodarowanie terenu otaczającego działkę inwestora, podmiot legitymujący się tytułem prawnym do działki położonej w tak wyznaczonym obszarze oddziaływania jest stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę.

26 Zgodnie z którą osoba dysponująca tytułem prawnym do lokalu jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. o zameldowanie (wymeldowanie) w tym lokalu innej osoby prowadzonym na

pogląd o konieczności holistycznego spojrzenia na system prawa, w tym przepisy, z których wyprowadzić można interes prawny. Co prawda NSA w uchwale zasadniczo opowiedział się za obiektywną koncepcją strony, jednak twórczo rozwinął – co wymaga podkreślenia – zagadnienie norm, które mogą być podstawą uznania za stronę postępowania administracyjnego. Odrzucił bowiem koncepcję, że podstawą taką może być, co do zasady, jednostkowy skonkretyzowany przepis administracyjnego prawa materialnego regulujący dane zagadnienie. Przeciwnie – co wydaje się ze strony sądu zabiegiem celowym – aż trzykrotnie podkreślił w uzasadnieniu konieczność badania interesu prawnego w systematyce całego aktu prawnego i – co więcej – w kontekście wszystkich obowiązujących jego zasad. Powinność ta wynika z tego, że – jak zauważył NSA – w regulacji materialnoprawnej określenie interesu prawnego nie zawsze jest wyrażone wprost, a – przeciwnie – zwykle wynika dopiero z analizy całokształtu unormowań. Zaakcentowanie nakazu dokonywania wykładni systemowej znajduje uznanie na gruncie teorii prawa. Ustalenie norm statuujących interes prawny powinno następować w wyniku analizy całokształtu okoliczności danej sprawy²⁷. Interpretacja ta stanowi przykład urzeczywistniania prawa jednostki do procesu administracyjnego oraz do sądu, będących komponentami zasady demokratycznego państwa prawa²⁸.

Reguły domniemywania interesu prawnego nie można stosować do legitymacji skargowej jednostek samorządu terytorialnego i ich organów. Analiza orzecznictwa sądów odnośnie do ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wskazuje na zróżnicowane rozumienie przesłanki samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Z jednej strony można wskazać na taką interpretację art. 165 ust. 2 Konstytucji, która zmierza do skutecznego zagwarantowania ochrony samodzielności samorządu. Zakłada ona potrzebę przyjęcia takiego sposobu rozumienia art. 165 ust. 2 Konstytucji, który zawierałby w sobie obowiązek sądów do dokonywania wykładni przepisów prawa ustawowego w sposób, który zapewniałby jednostkom samorządu terytorialnego prawo do sądu²⁹. Z drugiej strony orzecznictwo niektórych sądów (w tym szczególnie Trybunału Konstytucyjnego) przyjmuje zawężającą interpretację zasady ochrony samodzielności samorządu, skutkującą jej znaczącym ograniczeniem. Ten nurt orzecznictwa wymaga istnienia

podstawie art. 47 ust. 2 ustawy z 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 2006 r., poz. 993 ze zm.).

27 A. Jakubowski, *Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 grudnia 2011 r.*, II OPS 1/11, ST 2012/3, s. 79–83; A. Korzeniowska, J.P. Tarno, *Glosa do wyroku NSA z 13 grudnia 1993 r.*, I SA 1725/93, Glosa 1997/4, s. 15; T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2011, s. 237–238; L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014, s. 125–153; tegoż, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 161–199; J. Oniszcuk, *Stosowanie prawa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2002, s. 54–57; J. Wróblewski, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 444–446.

28 J. Turski, *Glosa do postanowienia NSA z 5 lutego 2014 r.*, II GSK 9/13, OSP 2017/3, s. 69–83.

29 Post. SN z 3 września 1998 r., III RN 49/98, Prokuratura i Prawo 1999/3, poz. 42.

szczegółowych podstaw prawnych upoważniających jednostki samorządu terytorialnego do konkretnego działania („na podstawie ustawy”), a nie bardziej ogólnych kompetencji wywodzonych z przepisów ustawowych („w ramach prawa”). Zakłada on, że bardziej ogólna formuła dotycząca możliwości podejmowania działań w granicach określonych prawem jest szczególnie istotna przy wykonywaniu działań zarządzających przez jednostki samorządu, zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców i zarządzaniu rozwojem³⁰.

Należy uznać, że ze względu na to, iż jednostki samorządu terytorialnego oraz ich organy są podmiotami administracji publicznej, w przypadkach, gdy występują one o ochronę sądową, ich udział w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie może być domniemywany, lecz musi wynikać z przepisów prawa, które *expressis verbis* przewidują ich dostęp do sądu administracyjnego. Należy nie tyle nakładać na sądy obowiązek interpretowania przepisów prawa na rzecz dostępu jednostek samorządu terytorialnego (ich organów) do sądu, lecz postulować bardziej precyzyjne określenie ich pozycji przed sądem administracyjnym przez ustawodawcę. To w dużym stopniu niedostatki legislacyjne sprawiają, że obecnie istnieje tak wiele różnych koncepcji dotyczących udziału jednostek samorządu terytorialnego przed sądem administracyjnym, prowadzących do rozbieżności w orzecznictwie sądowym. Zmiany w obowiązujących przepisach mogłyby się przyczynić do ujednolicenia orzecznictwa sądów administracyjnych.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że określenie rzeczywistego kształtu legitymacji procesowej dokonuje się często w orzecznictwie sądowym, co jest elementem szerszego zjawiska, jakim jest prawotwórcza działalność sądów. Orzecznictwo sądowe doprecyzowuje w szczególności pojęcia o charakterze ogólnym, czyli klauzule generalne, zwroty niejasne i niedookreślone używane przez ustawodawcę³¹. W orzecznictwie sądów administracyjnych starano się nadać abstrakcyjnemu pojęciu interesu prawnego realny kształt przez przypisanie i następnie interpretację cech tego interesu, takich jak: bezpośredniość, indywidualność, konkretność, czy realność. Wydawało się, że cechy te mają już utrwalone znaczenie, niemniej jednak można obecnie zaobserwować tendencję do reinterpretacji niektórych tych cech (np. zakładającą różnorodne formy ochrony interesów, którym nie da się na dzień orzekania przypisać cechy „realności”), o czym będzie jeszcze mowa w dalszych fragmentach tego rozdziału.

Innym wypracowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych mechanizmem oceny istnienia podstaw legitymacji skargowej jest zawężająca interpretacja przesłanek legitymacji skargowej, której przedmiotem ochrony jest interes społeczny i publiczny, o czym będzie mowa w ostatnim rozdziale pracy. Prawotwórcza rola sędziów w określaniu rzeczywistego kształtu legitymacji skargowej może przy tym polegać

30 H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 100–124.

31 Ustawodawca stosując takie zwroty często wręcz oczekuje, że sądy je doprecyzują i wypełnią treścią normatywną.

nie tylko na próbie wyjaśnienia co rozumiemy pod pojęciem interesu we wniesieniu skargi oraz kształtowaniu zasad wykładni tego pojęcia, ale także wskazywaniu czego pod tym pojęciem nie należy rozumieć. W tej drugiej sytuacji mamy zatem do czynienia ze zidentyfikowaniem przepisów, które mogą być negatywnym źródłem interesu prawnego³². Przyjmuje się, że interes prawny nie może wynikać z normy prawa wewnętrznego, normy nieobowiązującej (uchylonej, zmienionej co do określonych elementów treściowych), norm ustrojowych, zadaniowych i programowych³³.

2. Naruszenie interesu prawnego zaskarżonym aktem jako podstawa legitymacji skargowej

2.1. Pojęcie i charakter naruszenia interesu prawnego – tendencje rozwojowe w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

Art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p., art. 90 ust. 1 u.s.w. są przepisami szczególnymi względem art. 50 § 1 p.p.s.a., do których odsyła art. 50 § 2 p.p.s.a. i konstruują one legitymację skargową opartą o kryterium naruszenia interesu prawnego zaskarżoną uchwałą organu jednostki samorządu terytorialnego w sprawach

32 W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 września 2009 r., II GSK 22/09 uznano, że art. 417 k.c. nie może stanowić podstawy materialnoprawnej do przyznania statusu strony postępowania administracyjnego w konkretnym postępowaniu administracyjnym. Brak bowiem związku normatywnego między interesem prawnym lub obowiązkiem jednostki a postępowaniem administracyjnym. Z kolei w wyroku z 6 marca 2019 r., II OSK 967/17 Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że art. 417(1) § 2 k.c. jest źródłem roszczenia względem organów władzy publicznej do naprawienia szkody wyrządzonej wydaniem indywidualnego aktu z zakresu administracji, jednak przepis ten nie kreuje prawa, które mogłoby zostać skonkretyzowane względem danego podmiotu w postępowaniu administracyjnym poprzedzającym wystąpienie z żądaniem naprawienia szkody wyrządzonej w toku tego postępowania. Znajduje to odzwierciedlenie w wykładni funkcjonalnej art. 417(1) § 2 k.c., którego celem jest ochrona stanów prawnych ukształtowanych przez ostateczne decyzje administracyjne. Przepis ten nie tworzy dla wnioskodawcy prawa podmiotowego, stanowi jedynie podstawę roszczenia, które może być w przyszłości dochodzone przez poszkodowanego, o ile zaistnieją przesłanki określone tym przepisem. Roszczenie to w ogóle skarżącemu w momencie złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie przysługiwało i nadal nie przysługuje. Brak wymaganej cechy interesu prawnego, tj. realności w przypadku wywodzenia interesu z treści art. 417(1) § 2 k.c. Określone tym przepisem roszczenie mogłoby przysługiwać skarżącemu jedynie hipotetycznie – pod warunkiem, że posiadałby interes prawny w aktualnie toczącym się postępowaniu administracyjnym i gdyby w toku postępowania doszło do wyrządzenia mu szkody poprzez wydanie końcowego rozstrzygnięcia.

33 G. Łaszczyca, *Negatywne źródła interesu prawnego jako elementy pojęcia strony ogólnego postępowania administracyjnego*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora J. Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 599.

z zakresu administracji publicznej. Na gruncie obowiązującego prawa nie jest kwestionowane stanowisko, że legitymacja skargowa została w ustawach samorządowych określona odmiennie i bardziej rygorystycznie w porównaniu z art. 50 p.p.s.a. Przepisy ustaw samorządowych odnoszące się do przedmiotu i przesłanek dopuszczalności zaskarżenia zgodnie z regułą *lex specialis derogat legi generali* mają pierwszeństwo stosowania przed ogólną ustawą procesową³⁴. Postanowienia art. 50 § 1 p.p.s.a. mają charakter *lex generalis* i znajdują zastosowanie w takim zakresie, w jakim legitymacja skargowa nie została odmiennie określona w *leges speciales*³⁵.

Dostrzegalne jest zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie przeciwstawienie legitymacji skargowej określonej w art. 50 § 1 p.p.s.a., legitymacji określonej w ustawach samorządowych, a wyrazem tego stanowiska jest pogląd o autonomicznym charakterze przesłanek legitymacji skargowej w art. 101 ust. 1 u.s.g. względem przesłanek określonych w art. 50 § 1 p.p.s.a.³⁶. Podkreśla się, że w płaszczyźnie regulowanej przez art. 50 § 1 p.p.s.a. o istnieniu legitymacji skargowej nie decyduje zarzut naruszenia interesu prawnego skarżącego przez przedmiot zaskarżenia (działanie, bezczynność, przewlekłość), lecz interes prawny, którego istotę stanowi żądanie oceny przez sąd administracyjny zgodności zaskarżonego aktu lub czynności z obiektywnym porządkiem prawnym. W doktrynie zwraca się uwagę, że legitymacja skargowa, o jakiej mowa w art. 50 § 1 p.p.s.a., jako „zwykła” legitymacja skargowa, oparta jest na formule o innej treści niż legitymacja skargowa uregulowana w art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p., art. 90 ust. 1 u.s.w., ale również art. 63 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³⁷. Wystarczającą podstawą do uznania istnienia „zwykłej” legitymacji skargowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest ustalenie prawnego „wwiązania” danej formy działania administracji publicznej (bezczyrności, przewlekłości) w sytuację prawną podmiotu prawa. Dla bytu legitymacji skargowej nie ma przy tym znaczenia, czy ów wpływ formy działania administracji publicznej na sytuację prawną podmiotu prawa ma charakter pozytywny, czy negatywny. Naruszenie interesu prawnego jest „czymś więcej” aniżeli samo „istnienie interesu prawnego”. Wspólnym rdzeniem obu konstrukcji prawnych jest związek prawny między sytuacją prawną danego podmiotu prawa a kwestionowaną formą działania administracji. Z kolei owym „czymś więcej”, wymaganym dla ustalenia „naruszenia” interesu prawnego, a niewymaganym dla ustalenia „istnienia” interesu prawnego, jest negatywny skutek, jaki wywołuje forma działania administracji publicznej

34 T. Woś, *Nowa regulacja postępowania sądowoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego*, cz. II, ST 2007/3, s. 35; W. Kisiel, *Legitymacja jednostki...*, s. 34.

35 M. Bogusz, *Podstawy zaskarżenia i wzruszenia uchwały organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, PiP 1994/12, s. 59; T. Woś, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 114; tegoż, *Nowa regulacja...*, poz. 35.

36 Np. post. NSA z 28 września 2017 r., II OSK 2409/17, CBOSA.

37 M. Bogusz, „Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia” jako podstawa zaskarżenia aktu prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego do sądu administracyjnego, *Gdańskie Studia Prawnicze* 2015/2, s. 349–360.

w sytuacji prawnej skarżącego. Zważywszy na to, że sytuacja prawna obejmuje tak uprawnienia, jak i obowiązki, ów „negatywny skutek” aktu dla sytuacji prawnej podmiotu prawa może przybrać postać: pozbawienia uprawnienia, nałożenia obowiązku albo też uniemożliwienia realizacji uprawnienia³⁸. Wnoszący skargę na podstawie art. 101 u.s.g. powinien wykazać, że w konkretnym wypadku istnieje związek między jego własną, prawnie gwarantowaną (a nie wyłącznie faktyczną) sytuacją a zaskarżoną przezeń uchwałą, związek polegający na tym, że uchwała narusza (pozbawia, ogranicza) jego interes prawny lub uprawnienie³⁹.

Skarżący powinien wykazać, w jaki sposób doszło do naruszenia jego prawem chronionego interesu. Należy wskazać konkretny akt, z którego interes jest wywodzony. Nie jest wystarczające wskazanie na naruszenie procedury planistycznej, wymogów ochrony środowiska. Skarga złożona w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis*, do jej złożenia nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego. Ocena, że do podjęcia uchwały doszło niezgodnie z procedurą, może być dokonywana przez sąd dopiero wówczas, gdy skarga zostanie wniesiona przez osobę uprawnioną, która wykazała w skardze, że uchwała narusza jej interes prawny⁴⁰.

Odwołanie się w art. 101 ust. 1 u.s.g. do interesu prawnego, znajdującego umocowanie w prawie materialnym, analogicznego do konstrukcji interesu prawnego przyjętego w art. 28 k.p.a., stwarza jednak podstawę do sprecyzowania cech (właściwości) tego interesu na podstawie ustaleń poczynionych w doktrynie procesu administracyjnego. Co istotne jednak, przenoszenie tych cech na grunt art. 101 u.s.g. powinno odbywać się na zasadzie „odpowiedniości” ze względu na odmienną sytuację, z jaką mamy tu do czynienia. I tak można przyjąć wstępnie, że interes prawny powinien być aktualny, realny, osobisty (własny, indywidualny) oraz dotyczyć bezpośrednio sfery prawnej określonego podmiotu. Musi on wynikać ze ściśle określonego przepisu prawa oraz odnosić się wprost do podmiotu kwestionującego akt prawa miejscowego i dotyczyć bezpośrednio tego podmiotu.

„Odpowiedniość” w przenoszeniu cech interesu prawnego z postępowania administracyjnego do konstrukcji legitymacji skargowej w ustawach samorządowych powinna w szczególności uwzględniać, że w omawianej konstrukcji legitymacji skargowej zachodzi różnica w pojmowaniu „realności” oraz „potencjalności” interesu prawnego. Stosownie do wymagań ustalonych w art. 28 k.p.a., interes prawny powinien być rozumiany jako zobiektywizowana, czyli realnie istniejąca potrzeba uzyskania ochrony prawnej. Musi on aktualnie istnieć w sprawie, w której organ administracji władny jest wydać decyzję⁴¹. Interes prawny musi być uzasadniony okolicznościami i zdarzeniami, które wystąpiły lub nadal trwają. Nie jest zatem legitymowany do występowania w postępowaniu administracyjnym w charakterze

38 Tamże.

39 Wyr. WSA w Krakowie z 9 stycznia 2018 r., II SA/Kr 1501/17, CBOSA.

40 Wyr. WSA w Opolu z 16 marca 2009 r., II SA/Op 220/08, CBOSA.

41 Teza pierwsza wyroku NSA z 26 października 1999 r., IV SA 1693/97, lex nr 48702.

strony ten, kto uzasadnia swój interes prawny zdarzeniami i okolicznościami przewidywanymi, takimi, które według jego zamiarów nastąpią dopiero w przyszłości⁴². Tymczasem dopuszczalna jest skarga w trybie ustaw samorządowych na uchwałę, która godzi w sferę prawną skarżącego w ten sposób, że choć aktualnie nie wywołuje negatywnych konsekwencji prawnych, to z dużym prawdopodobieństwem wystąpią one w przyszłości – np. dopuszczalne bywa zaskarżenie wewnętrznie obowiązującego studium zagospodarowania przestrzennego, a to wobec obligatoryjności planu miejscowego, kiedy postanowienia studium są na tyle skonkretyzowane, że skutki, które wywołuje są najwyżej „odłożone w czasie”.

2.2. *Gravamen* jako przesłanka dopuszczalności skargi na podstawie ustaw samorządowych

Łacińskiego określenia *gravamen*, mimo jego istotnego znaczenia w procedurze administracyjnej i sądowej, nie spotyka się w tekstach polskich aktów prawnych⁴³. Pojęcie to oznacza uciążliwość, uszczerbek prawny, potrzebę poszukiwania ochrony prawnej i wiąże się z kwestią legitymacji do wniesienia środka zaskarżenia⁴⁴. Termin ten oznacza – jak wynika z tłumaczenia słownikowego – uciążliwość, ciężar i w naukach procesowych używany jest w kontekście możliwości skorzystania z prawa do zainicjowania konkretnego postępowania przed sądem, zazwyczaj w odniesieniu do środka zaskarżenia⁴⁵. Uciążliwość rozstrzygnięcia polega na tym, że narusza ono prawa uczestnika procesu lub szkodzi interesom odwołującego się⁴⁶.

O ile pojęcie interesu prawnego na gruncie procedury administracyjnej i sądowniczo-administracyjnej ma charakter obiektywny, o tyle pojęcie *gravamen* pozostaje w większości przypadków bardziej ocenne i subiektywne. Wskazuje się niekiedy, że *gravamen* jest szczególną postacią interesu prawnego w zaskarżeniu, dodatkowym elementem statuującym ten interes prawny⁴⁷. Należy zgodzić się,

42 Wyr. NSA z 25 października 2006 r., II GSK 163/06, CBOSA.

43 K. Celińska-Grzegorzczak, *Gravamen w polskim postępowaniu sądowniczo-administracyjnym*, PS 2016/3, s. 58 i przywołana tam literatura; J. Brylak, *Instytucja gravamen w postępowaniu karnym*, Warszawa 2013, s. 75.

44 Por. M. Syta, *Gravamen jako przesłanka zażalenia w postępowaniu przygotowawczym*, Prokuratura i Prawo 2004/4, s. 38; W. Grzeszczyk, *Praktyczne aspekty gravamen w postępowaniu karnym*, Prokuratura i Prawo 2008/11, s. 5.

45 K. Celińska-Grzegorzczak, *Gravamen w polskim postępowaniu...*, s. 58.

46 W. Grzeszczyk, *Praktyczne aspekty gravamen...*, s. 5; A. Górską, *Gravamen jako przesłanka dopuszczalności skargi w postępowaniu sądowniczo-administracyjnym*, PS 2019/2, s. 88 i nast.

47 A. Kuleszyńska, *Zaskarżanie rozstrzygnięć korzystnych w postępowaniu administracyjnym i sądowniczo-administracyjnym – interes prawny oraz gravamen*, PS 2019/4, s. 95. Autorka uważa, że w postępowaniu sądowniczo-administracyjnym *gravamen* można uznać za „kwalifikowany” interes w zaskarżeniu, oznacza on bowiem tylko taką sytuację, w której legitymowany

że pojęciem *gravamen* można posłużyć się, kiedy określamy przesłankę uznania danego podmiotu za stronę.

Gravamen jest pojęciem, któremu uwagę poświęca przede wszystkim doktryna na procedury karnej oraz cywilnej. W przypadku procedury karnej sytuacja taka nie budzi zdziwienia, bowiem zainteresowanie doktryny wynika z jednoznacznych przepisów ustawy karnej procesowej – art. 425 § 3 k.p.k., które stwierdzają, że podmiot odwołujący się, za wyjątkiem oskarżyciela publicznego, może skarżyć jedynie rozstrzygnięcia lub ustalenia naruszające jego prawa lub szkodzące jego interesom. Za utrwaloną również w orzecznictwie sądów cywilnych należy uznać zasadę, że *gravamen* ma kluczowe znaczenie dla oceny dopuszczalności lub zasadności środka zaskarżenia. Ukształtowały się bowiem dwie praktyki rozstrzygania o środku wniesionym przez osobę, której pokrzywdzenie orzeczeniem nie dotyczy. Pierwsza zasadza się na założeniu, że środek taki jest formalnie dopuszczalny, jednak merytorycznie niezasadny i powinien podlegać oddaleniu⁴⁸. Druga polega na twierdzeniu, że interes prawny stanowi warunek dopuszczalności środka zaskarżenia, a jego brak prowadzi do jego odrzucenia⁴⁹. W literaturze przeważa jednak pogląd, zgodnie z którym twierdzenie strony o istnieniu wady orzeczenia wystarcza do jego zaskarżenia. Rzeczywiste istnienie lub nieistnienie uchybienia jest problemem nie dopuszczalności, lecz zasadności środka zaskarżenia. Odpowiednia jego ocena wymaga szerokiego spojrzenia i merytorycznego rozpoznania środka zaskarżenia, nie jest to bowiem okoliczność, o której braku można przekonać się *a limine*⁵⁰. Niezależnie od tych wątpliwości, istotne jest również, że w uchwale z 15 maja 2014 r., III CZP 88/13 SN rozróżnia pojęcia *gravamen* od pojęcia interesu w zaskarżeniu. Sąd Najwyższy stwierdził, że istota relacji zachodzących między pojęciem *gravamen* a pojęciem interes prawny polega na tym, że pokrzywdzenie orzeczeniem warunkuje istnienie interesu prawnego w jego zaskarżeniu. Innymi słowy, skarżącemu, który nie wykazał pokrzywdzenia orzeczeniem, można zarzucić brak interesu prawnego w kwestionowaniu orzeczenia w celu uzyskania jego uchylenia lub zmiany.

Kwestia przeniesienia koncepcji *gravamen* ukształtowanej w nauce postępowania cywilnego na grunt postępowania sądowoadministracyjnego jest dyskusyjna,

podmiot może dochodzić swoich praw przed sądem pod warunkiem, że zaskarżone rozstrzygnięcie niesie za sobą niekorzystne dla niego skutki prawne.

48 Przykładowo w wyroku z 28 sierpnia 2003 r., I ACa 137/03 Sąd Apelacyjny w Katowicach uznał, że przepisy prawa procesowego nie uzależniają wprowadzie dopuszczalności apelacji od istnienia interesu prawnego w zaskarżeniu, jednakże jego brak musi prowadzić do oddalenia środka zaskarżenia.

49 Takie stanowisko zajął ostatecznie SN w uchwale o mocy zasady prawnej z 15 maja 2014 r., III CZP 88/13, w której stwierdził, że pokrzywdzenie orzeczeniem (*gravamen*) jest przesłanką dopuszczalności środka zaskarżenia, chyba że interes publiczny wymaga merytorycznego rozpoznania tego środka.

50 T. Ereciński, [w:] *System Prawa Procesowego Cywilnego*, red. T. Ereciński, J. Gudowski, P. Grzegorzczak, t. 3, cz. 1, Warszawa 2013, s. 100 i powołana tam literatura.

ale wydaje się, że w postępowaniu sądowoadministracyjnym można dostrzec – w zależności od konstrukcji środka prawnego (środka zaskarżenia) – *gravamen* jako materialnoprawną przesłankę jego dopuszczalności, uzasadnienie dla poszukiwania ochrony sądowej albo przesłankę łączącą się z wymogiem formalnym wniesienia środka zaskarżenia.

O pierwszej z sytuacji będzie mowa w kontekście skargi z art. 101 ust. 1 u.s.g. i przepisów innych ustrojowych ustaw samorządowych. Wydaje się, że istnieją racje przemawiające za tym, że konstrukcja omówionej w niniejszym rozdziale legitymacji skargowej wynikającej z ustaw samorządowych nawiązuje do koncepcji *gravaminis* jako przesłanki dopuszczalności skargi wniesionej w trybie przepisów tych ustaw. Strona inicjująca postępowanie sądowe musi w tych przypadkach uzasadnić nie tylko istnienie związku między zaskarżoną uchwałą a jej indywidualną sytuacją prawną („klasyczny” interes prawny), ale dodatkowo, że ze względu na istnienie tego związku zaskarżona uchwała negatywnie wpłynie na jej sytuację prawną, pozbawiając ją np. uprawnień lub uniemożliwiając, czy też ograniczając ich realizację⁵¹. Nie chodzi zatem tutaj jedynie o samo oddziaływanie na interes prawny (uprawnienie), ale o stan dalej idący, polegający na oddziaływaniu kwalifikowanym, tj. takim, które powoduje jego naruszenie. W konstrukcji legitymacji opartej na przepisach ustaw samorządowych pokrzywdzenie uchwałą z zakresu administracji publicznej zrównane jest z naruszeniem interesu prawnego. Pokrzywdzenie nie świadczy o istnieniu interesu prawnego w zaskarżeniu, ale stanowi inaczej ujętą podstawę legitymacji skargowej.

W drugiej z omówionych powyżej sytuacji *gravamen* łączy się z przyczyną uzasadniającą zaskarżenie orzeczenia sądu I instancji. Z kolei w trzeciej sytuacji skarżący wnosząc środek zaskarżenia zobowiązany jest jedynie w sposób ogólny wyjaśnić na czym w jego ocenie polegało pokrzywdzenie zaskarżonym rozstrzygnięciem. *Gravamen* w tym przypadku oznacza w istocie wyłącznie to, że strona wnosząca środek odwoławczy jest niezadowolona, względnie czuje się pokrzywdzona rozstrzygnięciem podjętym w postępowaniu administracyjnym, a przepis prawa formułuje nakaz wyjaśnienia podstaw tego stanu przy wnoszeniu środka zaskarżenia (por. sprzeciw od decyzji).

2.3. Legitymacja skargowa uregulowana w ustawach samorządowych a *actio popularis*

W kontekście sygnalizowanego wcześniej zagadnienia ewentualnej dopuszczalności ochrony interesów grupowych w postępowaniu sądowoadministracyjnym warto zwrócić uwagę na regulację zawartą w art. 101 ust. 2a u.s.g. Z przepisu tego nie można wywodzić, że podmiotem skarżącym uchwałą jest bliżej nieokreślona grupa mieszkańców gminy, a podstawą wniesienia skargi jest naruszenie grupowego

51 Post. NSA z 5 lipca 2011 r., II GSK 684/10, CBOSA.

interesu tych mieszkańców. Przepis art. 101 ust. 2a u.s.g. odsyła do art. 101 ust. 1 tej ustawy. Chodzi zatem o skargę, którą można wnieść w imieniu każdego, czyż interes prawny lub obowiązek zostały przez zaskarżoną uchwałę naruszone i można działać w ten sposób tylko w swoim imieniu lub w imieniu konkretnych mieszkańców. Przepis art. 101 ust. 2a u.s.g. ma na względzie to, że przedmiotem zaskarżenia mogą być uchwały organów gminy o charakterze generalnym, a więc mające za adresatów grupę mieszkańców lub wszystkich mieszkańców gminy. Takie uchwały mogą naruszać indywidualne interesy prawne wielu osób. Z tego powodu przewidziano możliwość ich wspólnego działania przed sądem administracyjnym, za pośrednictwem „swego rodzaju pełnomocnika”. Wspólne działanie nie jest wyrazem realizowania interesu grupowego czy powszechnego, będącego czymś innym niż suma interesów indywidualnych. Nie jest to odrębna kategoria pojęciowa, odrębny interes (uprawnienie) funkcjonujące obok interesu indywidualnego⁵². Osoba, która wnosi skargę na uchwałę rady gminy w imieniu grupy jej mieszkańców powinna wykazać naruszenie swojego interesu prawnego zaskarżoną uchwałą oraz interesu prawnego każdego z mieszkańców gminy, w imieniu których wniesiona została skarga⁵³.

Zgodnie z art. 101 ust. 2a u.s.g. skargę można wnieść do sądu administracyjnego w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy wyrażą na to pisemną zgodę. Przepis ten dopuszcza wniesienie skargi: 1) samodzielnie przez osobę, która twierdzi, że jej interes prawny został naruszony uchwałą (zarządzeniem) organu gminy; 2) przez reprezentanta, dysponującego pisemnym umocowaniem grupy mieszkańców gminy legitymowanych do złożenia skargi w trybie art. 101 u.s.g. Podobnie i w odniesieniu do art. 101 ust. 2a u.s.g. podkreśla się, że przepis ten nie kreuje *actio popularis*, bowiem do wniesienia skargi nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia⁵⁴. W omawianej sytuacji chodzi o brak legitymacji wywodzonej ze sprzeczności zaskarżonej uchwały z prawem, która byłaby źródłem legitymacji skargowej poza indywidualnym interesem prawnym skarżącego, za to z powołaniem się na interes ogólny (interes wspólnoty, praworządność). W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że osoba, która wnosi skargę na uchwałę rady gminy w imieniu grupy jej mieszkańców powinna wykazać naruszenie swojego interesu prawnego zaskarżoną uchwałą oraz interesu prawnego każdego z mieszkańców gminy, w imieniu których wniesiona została skarga⁵⁵. Jak słusznie stwierdza się w literaturze, w ww. przypadkach relacje zachodzące pomiędzy podmiotami składającymi wspólną skargę bądź skargi

52 Por. też. A. Kisielewicz, *Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego: 150 orzeczeń NSA, komentarz, ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2002, s. 137–138.

53 Wyr. NSA z 21 lipca 2010 r., II OSK 959/10.

54 Wyr. NSA z 31 maja 2016 r., II OSK 2562/14; wyr. NSA z 28 kwietnia 2016 r., II OSK 2247/14; wyr. NSA z 28 kwietnia 2016 r., II OSK 2324/14, CBOSA.

55 Wyr. NSA z 21 lipca 2010 r., II OSK 959/10, CBOSA.

indywidualne połączone do wspólnego rozpoznania przez sąd, przesądzać będą z reguły o powstaniu w tym procesie współuczestnictwa formalnego, gdyż naruszenia interesu prawnego, stanowiące podstawę legitymacji skargowej, odnosić się będą indywidualnie do sfery prawnej każdego z tych podmiotów.

W tym miejscu warto odwołać się do ustawy z 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 446). Wiąż podmiotowa między osobami z grupy, tj. poszkodowanie kilku osób tym samym zdarzeniem jest elementem łączącym dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym z sytuacją, o której mowa w art. 101 ust. 2a p.p.s.a. O ile w przypadku postępowania grupowego należy ustalić jednorodzaowość roszczeń indywidualnych członków grupy, co pozwala objąć ich pozwem grupowym, w przypadku, o którym mowa w art. 101 ust. 2a u.s.g. wystarczy ustalić, że zaskarżona uchwała lub zarządzenie oddziałują na sferę prawną każdego z członków grupy w taki sposób, że można mówić o naruszeniu interesu prawnego każdej z tych osób. W odróżnieniu od art. 1 ust. 2 ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym art. 101 ust. 2a w zw. z art. 101 ust. 1 u.s.g. nie formułują żadnych ograniczeń co do przedmiotu uchwały lub zarządzenia z zakresu administracji publicznej zaskarżanych do sądu administracyjnego. Art. 101 ust. 2a u.s.g. nie określa również żadnego wymogu co do liczby osób, które mogą wspólnie, przez reprezentanta, wystąpić ze skargą do sądu administracyjnego w trybie określonym tym przepisem. Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy, powództwo w postępowaniu grupowym wytacza reprezentant grupy, którym może być członek grupy albo powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów w zakresie przysługujących mu uprawnień. Reprezentant grupy prowadzi postępowanie w imieniu własnym, na rzecz wszystkich członków grupy (ust. 3). Status reprezentanta grupy odnosi się jedynie do przysługujących mu uprawnień. Ustawodawca pod pojęciem „przysługujące uprawnienia” rozumie uprawnienia przysługujące (nadane) w drodze umowy zawartej z członkami grupy. W postępowaniu grupowym reprezentant grupy reprezentuje interesy grupy, które w sytuacji, gdy jest nim członek grupy, są również jego interesami. W świetle powyższych uwag możemy wyróżnić legitymację procesową reprezentanta grupy o charakterze formalnym, uprawniającą do wystąpienia w charakterze strony danego procesu w celu uzyskania ochrony praw podmiotowych członków grupy. Ponieważ reprezentantem grupy może być także osoba wchodząca w skład grupy, legitymacja procesowa będzie jednocześnie legitymacją podmiotu uprawnionego materialnie⁵⁶. Również i reprezentant grupy mieszkańców gminy, o którym mowa w art. 101 ust. 2a u.s.g. powinien dysponować umocowaniem grupy mieszkańców legitymowanych do złożenia skargi w trybie art. 101 u.s.g. Reprezentant ten, jak określa się w orzecznictwie sądów administracyjnych, jest swego rodzaju pełnomocnikiem działającym w imieniu i na rzecz swoich mocodawców, lecz wyłącznie w zakresie bardzo wąskiego umocowania (jedynie do wniesienia skargi). Z art. 101

56 Por. M. Sieradzka, *Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym*, System Informacji Prawnej Lex.

ust. 2a u.s.g. nie wynika, że reprezentantem grupy może być wyłącznie jej członek, ale taki wniosek należy przyjąć w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, które wymaga aby osoba, która wnosi skargę na uchwałę rady gminy w imieniu grupy jej mieszkańców wykazała naruszenie swojego interesu prawnego zaskarżoną uchwałą oraz interesu prawnego każdego z mieszkańców gminy, w imieniu, których wniesiona została skarga.

Mimo że skarga, o której mowa w art. 101 ust. 2a u.s.g. stanowi instrument ochrony interesów grupy, jednak nie przybiera postaci *actio popularis*, ponieważ zaskarżona uchwała lub zarządzenie musi naruszać interes prawny każdego z mieszkańców, jak i samego reprezentanta. Chodzi tu zatem raczej o sytuację, w której akt organu gminy o charakterze generalnym narusza interesy prawne wielu osób, a przepis prawa przewiduje możliwość ich wspólnego działania przed sądem administracyjnym za pośrednictwem swego rodzaju pełnomocnika. Nie jest to taka forma ochrony interesów, o jaką chodzi w przypadku skarg *actio popularis*, w których przedmiotem ochrony są interesy publiczne, a nie wyłącznie interes prawny jednostki.

3. Art. 50 p.p.s.a. – postulaty *de lege ferenda*

W doktrynie wskazuje się, że celem art. 3 § 2 p.p.s.a. jest enumeratywne wyliczenie prawnych form działania administracji podlegających kognicji sądu administracyjnego⁵⁷. Ustawodawca objął zakresem kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne orzekanie w sprawach skarg na różnorodne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej wymienione w art. 3 § 2 p.p.s.a. W ujęciu przedmiotowym kontrolą tą objęto bardzo zróżnicowane formy działania administracji – od aktów stosowania prawa (decyzje, postanowienia, inne akty lub czynności z zakresu administracji – por. art. 3 § 2 pkt 1–4a), aż po akty stanowienia prawa (akty prawa miejscowego, inne akty jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków o charakterze generalnym), w końcu również akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego – por. art. 3 § 2 pkt 5–7 p.p.s.a. Kontrolą objęta została także bezczynność oraz przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej przy wydawaniu aktów stosowania prawa (art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.). Ewentualne

57 Por. A. Kabat, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Warszawa 2015, s. 39; J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 48; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018, s. 486.

rozszerzenie zakresu kontroli sądów administracyjnych może nastąpić na podstawie art. 3 § 3 p.p.s.a., który dopuszcza możliwość określenia przez ustawodawcę innych rodzajów spraw podlegających kognicji tychże sądów⁵⁸.

W art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawodawca przewidział kontrolę sądownoadministracyjną w stosunku do aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz innych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowanych w sprawach z zakresu administracji rządowej. Z założenia zatem przepis ten miał określać właściwość sądów administracyjnych w sprawach samorządowych. Zaskarżanie aktów jednostek samorządu terytorialnego, ich związków oraz kierowanych do nich przez organy administracji rządowej rozstrzygnięć nadzorczych odbywa się jednak na zasadach przewidzianych w ustawach samorządowych, które określają inne kryterium legitymacji skargowej niż przewidziane w art. 50 § 1 p.p.s.a. Art. 101 ust. 1 u.s.g. stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Z kolei art. 87 ust. 1 u.s.p. stwierdza, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Art. 90 ust. 1 u.s.w. stanowi zaś, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. Zakresy przedmiotowe tych przepisów nie pokrywają się z zakresem przedmiotowym art. 3 § 1 pkt 5 i 6 p.p.s.a., co uniemożliwia realizację założenia o enumeratywnym wyliczeniu w tym przepisie prawnych form działania administracji podlegających kognicji sądu administracyjnego, a pośrednio utrudnia realizację założenia o kodyfikacyjnym charakterze Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Pożądane byłoby ujednolicenie zakresu przedmiotowego przepisów przewidujących kontrolę sądu administracyjnego w sprawach samorządowych.

Założenie o kodyfikacyjnym charakterze Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wzmacniałoby uregulowanie podstaw i kryteriów legitymacji skargowej dla wszystkich aktów, o których mowa w art. 3 § 2 p.p.s.a., w tej ustawie, co polegałoby przede wszystkim na przeniesieniu do niej uregulowań dotyczących legitymacji skargowej w sprawach samorządowych. Utrzymywanie obecnego stanu prawnego, który zakłada oddzielną regulację ustawową legitymacji skargowej

58 Nowelizacja Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która weszła w życie 1 lipca 2007 r., a dokonana została na podstawie art. 3 pkt 1 lit. a ustawy z 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U., nr 217, poz. 1590) wprowadziła do katalogu zawartego w § 2 komentowanego przepisu dodatkowy punkt, przewidujący objęcie sądową kontrolą pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego wydawanych w indywidualnych sprawach (por. J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz, [w:] *Prawo o postępowaniu...*, s. 50).

w sprawach samorządowych nie znajduje obecnie żadnych racjonalnych podstaw. Dlatego też pożądana byłaby taka zmiana art. 50 § 1 p.p.s.a., która dostosowywałaby legitymację skargową w postępowaniu sądowoadministracyjnym do wszystkich kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 p.p.s.a. poddanych kognicji sądów administracyjnych.

Proponowane rozwiązanie wymagałoby w pierwszej kolejności dostosowania art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. do zakresu przedmiotowego art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p. oraz art. 90 ust. 1 u.s.w. Należałoby zacząć od oznaczenia w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 przedmiotu zaskarżenia w tych kategoriach spraw, a dopiero wtórnie odnieść się do legitymacji skargowej i do ich zaskarżenia do sądu administracyjnego. Przedmiotem zaskarżenia w sprawach, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. powinny być akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowych organów administracji rządowej, natomiast w sprawach, o których mowa w pkt 6 tego przepisu uchwały i zarządzenia organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podjęte w sprawach z zakresu administracji publicznej o charakterze generalnym albo indywidualnym i zewnętrznym.

W konsekwencji, art. 50 § 1 p.p.s.a. mógłby przykładowo brzmieć:

- § 1. Uprawniony do wniesienia skargi na akty oraz czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 1–4a, uchwały bądź zarządzenia, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 6 o charakterze indywidualnym, jak również na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 8 i 9 jest każdy, kto ma w tym interes prawny, chyba że przepis szczególny przewiduje inną podstawę legitymacji skargowej.
- § 2. Uprawniony do wniesienia skargi na akty, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5, jak również na uchwały bądź zarządzenia, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 6 o charakterze generalnym jest każdy, czyj interes prawny został naruszony tym aktem.
- § 3. Uprawniony do wniesienia skargi na akty, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 7 jest organ jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli wskutek wydania aktu nadzoru doszło do bezprawnego naruszenia kompetencji tego organu.
- § 4 Uprawniony do wniesienia skargi na uchwałę lub zarządzenie organu jednostki samorządu terytorialnego niezgodne z prawem jest organ nadzoru po upływie 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały lub zarządzenia organu gminy, jeżeli wcześniej nie orzekł o ich niezgodności z prawem.
- § 5. W przypadkach przewidzianych w art. 3 § 3 p.p.s.a. legitymację skargową określają te ustawy.
- § 6. Skargę może wnieść także prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka, jeżeli według ich oceny wymagają tego odpowiednio: ochrona praworządności albo praw człowieka lub obywatela albo praw dziecka. Warunki wniesienia skargi przez podmioty instytucyjne mogą przewidywać przepisy szczególne.
- § 7. Uprawniony do wniesienia skargi na akty, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 1–2 w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób jest

także organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym.

Taka regulacja zakłada utrzymanie zasadniczego kryterium legitymacji skargowej, jakim jest interes we wniesieniu skargi w odniesieniu do aktów o charakterze indywidualnym oraz kryterium naruszenia interesu prawnego w odniesieniu do aktów organów jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowych organów administracji rządowej o charakterze generalnym (akty prawa miejscowego i inne akty z zakresu administracji publicznej). To drugie kryterium może prowadzić do ograniczenia w pewnym stopniu dostępu do sądu administracyjnego adresatom tych aktów, uzasadnione jednak zarówno ich charakterem (generalny, abstrakcyjny), jak i potrzebą ochrony interesu publicznego, przede wszystkim sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych. Legitymacja skargowa w sprawach ze skarg na akty o charakterze generalnym nie powinna przysługiwać wszystkim tym, których sytuacji prawnej może dotyczyć ten akt (liczba takich osób różni się w zależności od rodzaju aktu, niemniej jednak zawsze dotyczy wielu osób), lecz wyłącznie tym, których sytuacja prawna ulega pogorszeniu wskutek jego wydania. Takie kryterium legitymacji skargowej wystarczająco zabezpiecza sferę interesów prawnych adresatów tych aktów poprzez zagwarantowanie im drogi sądowej w tych sprawach, w których dochodzi do niepożądanego przez nich ingerencji organu w ich prawa bądź obowiązki znajdujące oparcie w przepisach prawa materialnego, a jednocześnie zapobiega konieczności rozpoznania przez sądy administracyjne ogromnej liczby skarg osób, które nie doznały żadnego uszczerbku przez wydanie zaskarżonego aktu generalnego. Powszechnie przyjmuje się bowiem, że celami legitymującymi ograniczenia w dostępie do sądu mogą być m.in. zapobieżenie nadmiernemu obciążeniu sądów sprawami oraz właściwe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości⁵⁹.

Krótkiego komentarza wymaga także sugerowana treść art. 50 § 3 p.p.s.a., która pozostaje w związku z końcową częścią art. 50 § 1 p.p.s.a. („chyba że przepis szczególny przewiduje inną podstawę legitymacji skargowej”). W literaturze wskazuje się, że art. 50 § 2 p.p.s.a. (w dotychczasowym brzmieniu) przede wszystkim nawiązuje do art. 3 § 3 p.p.s.a.⁶⁰ Jeżeli ustawa rozszerza właściwość sądów administracyjnych o inny akt bądź czynność niż te, o których mowa w art. 3 § 2 p.p.s.a., często określa również przy tym uprawnienie do wniesienia skargi na ten akt bądź czynność. Niekiedy ustawodawca w przepisie szczególnym określa wyłącznie inną podstawę legitymacji skargowej niż interes we wniesieniu skargi, przy czym akt bądź czynność, na które przysługuje skarga, zaliczane są do katalogu z art. 3 § 2 p.p.s.a. W wielu przypadkach ustawy szczególne nie określają i nie różnicują podstaw legitymacji skargowej podmiotów, które zostały wyposażone w prawo uruchomienia

59 F. Geburczyk, *Szczegółowe wymogi formalne skargi do sądu administracyjnego w ujęciu komparatystycznym – prawo do sądu, pomiędzy dowolnością a formalizmem*, PPP 2019/7–8, s. 182.

60 M. Mrówczyński, *Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym wynikająca z ustaw szczególnych*, ZNSA 2015/6, s. 22.

postępowania sądowoadministracyjnego, wskazują bowiem wyłącznie na tego, kto jest wyposażony w legitymację skargową, ale bez identyfikacji wartości, w celu urzeczywistnienia której uprawniony ma działać. Powstała zatem kwestia, czy sąd, w ramach oceny czy skarga w konkretnym przypadku wniesiona została przez upoważniony do tego podmiot, powinien tych wartości poszukiwać z odwołaniem się na przykład do zakresu zadań i kompetencji wnoszącego skargę, czy też nie jest do takich działań upoważniony. W nauce wobec tego problemu zajęte zostało stanowisko, że jeżeli przepisy ustaw szczególnych nie przewidują podstaw legitymacji skargowej podmiotów, którym przyznają taką legitymację, sąd administracyjny nie może żądać wykazania od tychże podmiotów takich podstaw⁶¹.

Art. 50 § 3 p.p.s.a. w zaproponowanym brzmieniu pozwalałby na inne rozwiązanie tego problemu. Przyjmując założenie o związku legitymacji skargowej z właściwością rzeczową sądów administracyjnych można stwierdzić, że jeżeli przepis szczególny, który przyznaje określonym podmiotom legitymację skargową nie określa podstaw legitymacji skargowej tych podmiotów, a jednocześnie przedmiotem zaskarżenia jest akt bądź czynność, o których mowa w art. 50 § 1 p.p.s.a. (o zaproponowanej treści), wtedy sąd administracyjny mógłby żądać wykazania od wnoszącego skargę interesu we wniesieniu skargi, poza tymi wyjątkowymi przypadkami, w których celem legitymacji skargowej określonej w przepisie szczególnym jest ochrona interesu publicznego. Gdyby przedmiotem zaskarżenia był inny niż określone w art. 50 § 1 p.p.s.a. (w proponowanym brzmieniu) akt bądź czynność, o których mowa w art. 3 § 3 p.p.s.a., a przepis szczególny nie formułowałby podstaw legitymacji skargowej, sąd administracyjny nie powinien żądać wykazania od skarżącego jakichkolwiek podstaw tej legitymacji. Taka formuła czytelniej odpowiadałaby, że art. 50 § 2 (w aktualnym brzmieniu) najpełniej nawiązuje do art. 3 § 3 p.p.a. Skoro ustawodawca rozszerza w przepisie szczególnym właściwość sądu administracyjnego o nową kategorię aktu bądź czynności z zakresu administracji publicznej, a jednocześnie jego zamiarem jest wprowadzenie innej podstawy legitymacji skargowej niż interes we wniesieniu skargi, powinien to uczynić, a jeżeli tego nie zrobił, sąd administracyjny nie może zastępować go w tym i wymagać wykazania przesłanki, której ustawa nie formułuje.

61 T. Woś, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne...*, s. 165.

Rozdział VI

Nadużycie prawa do skargi

1. Ustalenie znaczenia pojęcia nadużycia prawa procesowego

Przy rozważaniu istoty zjawiska nadużycia prawa procesowego należy wyjść od ogólnej tezy, że normy procesowe mają charakter techniczno-prawny i służą przede wszystkim zapewnieniu sprawnego rozpoznania sprawy. Zachowanie procesowe można zakwalifikować jako właściwe według norm procesowych, ale również jako rzetelne lub nierzetelne, prawidłowe lub nieprawidłowe oraz utrudniające lub nieutrudniające osiągnięcie celu postępowania¹. Niezależnie od trudności definicyjnych, wspólnym elementem różnych koncepcji pojęciowych nadużycia praw procesowych jest to, że chodzi w nim o zachowania godzące w powyższe wartości: działania podejmowane w złej wierze (*bad faith*), działania szkodliwe (*harmful acts*), nieusprawiedliwione łamanie reguł procesowych (*unjustifiable breach of rules*), karygodne błędy procesowe (*gross mistakes*), zachowania oszukańcze (*fraudulent conduct*), zachowania fundamentalnie nieuczciwe (*fundamentally unfair*). Nadużycia praw procesowych dopuszcza się zatem ten, kto korzysta z nich w sposób sprzeczny z celem, dla którego zostały przyznane, aby wyrządzić szkodę przeciwnikowi procesowemu lub w inny sposób, nieakceptowalny z punktu widzenia podstawowych wartości prawnych, na których musi opierać się każdy uczciwy i sprawiedliwy proces².

1 T. Cytowski, *Procesowe nadużycie prawa*, PS 2005/5, s. 82.

2 J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 120–121.

2. Konflikt między koncepcją nadużycia prawa a gwarancjami prawa do sądu

W aspekcie wszczęcia postępowania problem nadużycia prawa procesowego odnosi się do kwestii wytoczenia powództwa (wniesienia skargi) bez realnej potrzeby uzyskania ochrony prawnej. Podstawowe zagadnienie związane z omawianą kwestią to potencjalny konflikt między koncepcją nadużycia prawa do skargi a gwarancjami prawa do sądu. Rozstrzygnięcie tego problemu zależy od sposobu postrzegania prawa do sądu, a mianowicie tego, czy ma ono charakter samoistny, niezależny od praw podmiotowych, które mają być przedmiotem ochrony sądowej, nieuwarunkowany merytoryczną wartością roszczenia. Jeżeli odpowiemy twierdząco na te pytania, zasada prawa do sądu zyska dominujący charakter, podważając tym samym możliwość przyjęcia konstrukcji nadużycia prawa do sądu przez wnoszenie bezzasadnych powództw³.

Znaczna część przedstawicieli doktryny postępowania cywilnego uznaje prawo do sądu w aspekcie możliwości żądania wszczęcia postępowania za tak fundamentalne, że samo wniesienie powództwa do sądu nie może być traktowane jako jego nadużycie. Prawo do sądu w sprawach cywilnych należy rozumieć w ten sposób, że każdy ma prawo domagania się rozstrzygnięcia jego sprawy przez sąd, jeżeli twierdzi, że przysługuje mu określone roszczenie lub prawo podmiotowe kształtujące. Skierowane do sądu żądanie udzielenia ochrony prawnej aktualizuje obowiązek sądu zbadania, czy żądanie spełnia formalne przesłanki procesowe (czy istnieje formalne prawo do powództwa). Jeśli tak, następuje zawiązanie stosunku procesowego z pozwanym. Po stronie sądu powstaje obowiązek zbadania materialnego prawa do powództwa, czyli merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Odmowa merytorycznego zbadania sprawy i orzeczenia co do istoty może być uwarunkowana wyłącznie stwierdzeniem braku formalnych przesłanek przyjęcia pozwu. Bez względu na charakter prawa do powództwa sprawia, że nie ma podstaw do badania pobudek podmiotu wnoszącego pozew. Ocena twierdzeń powoda co do istnienia lub nieistnienia określonej normy indywidualnej, z której wywodzi swe żądania jest kwestią materialnoprawną, należy więc do problematyki zasadności roszczenia, nie zaś do kwestii dopuszczalności drogi sądowej. Prowadzi to do konkluzji, że nie można określić jako nadużycia prawa do skargi i korzystania z tego prawa w celach niezwiązanych z realną potrzebą ochrony prawnej⁴. W doktrynie procesu cywilnego powództwa oczywiście bezzasadnego nie wiąże się z niewykazaniem legitymacji do wniesienia pozwu.

3 Tamże, s. 129.

4 J. Jodłowski, J. Resich, Z. Lapierre, J. Misiak-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2007, s. 113 i 275; H. Mądrzak, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 190–193; J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa...*, s. 130.

Powyższe stanowisko zdaje się przyjmować również SN. Sąd ten uznaje, że droga sądowa jest dopuszczalna, jeżeli tylko powód opiera swoje roszczenia na zdarzeniach prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych. O dopuszczalności drogi sądowej rozstrzyga podany w pozwie stan faktyczny będący uzasadnieniem zgłoszonego roszczenia, a nie samo wykazanie istnienia roszczenia, czy też stosunku prawnego między stronami. Te elementy są rozstrzygające dla wyniku procesu, lecz nie mogą wcześniej przesądzać o samej dopuszczalności jego wytoczenia. Innymi słowy, o dopuszczalności drogi sądowej sąd winien zdecydować kierując się na tym etapie jedynie treścią pozwu oraz powołanymi w nim przepisami, a nie samą oceną zasadności zgłoszonego żądania. Nawet w sytuacji, gdyby na wstępnym etapie sąd był przekonany o braku materialnoprawnych podstaw do uwzględnienia powództwa, ma on obowiązek merytorycznego rozpoznania sprawy, jeśli tylko zgłoszone w pozwie żądania opierają się na normach cywilnoprawnych⁵.

Na skutek nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego ustawą z 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 1496) ustawodawca zmodyfikował nieco podejście do omawianej kwestii, wprowadzając art. 191¹ k.p.c.⁶. Legislator przyjął tym samym, że nie istnieje ewidentna sprzeczność między gwarancjami prawa do sądu a nadużyciem praw procesowych.

Należy dostrzec istotną odmienność w aspekcie odnoszącym się do wszczęcia postępowania cywilnego oraz sądowoadministracyjnego. W procesie cywilnym to przed sądem występuje pierwsza płaszczyzna, na której tworzy się spór prawny wymagający rozstrzygnięcia. Z tej przyczyny należy zachować szczególną ostrożność analizując dopuszczalność koncepcji, które będą zamykać drogę do sądu z powodu domniemanego nadużycia prawa do skargi. W prawie procesowym administracyjnym spór prawny, choć w zupełnie innym i swoistym znaczeniu, w znacznej części spraw pojawia się już na etapie wcześniejszym – postępowania administracyjnego. Jest to spór specyficzny, z uwagi na pozycje procesowe strony oraz organu, tym niemniej już na tym etapie dochodzi do konkretyzacji (albo odmowy konkretyzacji) praw i obowiązków w ramach stosunku administracyjnoprawnego. Spór przed sądem administracyjnym dotyczy już innego aspektu, nie tego pierwotnego, lecz wtórnego – prawidłowości (zgodności z prawem) konkretyzacji tego stosunku administracyjnoprawnego. Postępowanie przed sądem administracyjnym nie

5 Post. SN: z 8 sierpnia 2000 r., III CKN 927/00; z 16 marca 2000 r., I PKN 723/99; z 5 stycznia 2001 r., I CKN 1127/00; z 17 maja 2007 r., I CSK 54/07; z 4 lutego 2009 r., II PK 226/08, BOSN.

6 Przepis ten stanowi, że jeżeli z treści pozwu i załączników oraz okoliczności sprawy, a także faktów, o których mowa w art. 228, wynika oczywista bezzasadność powództwa, sąd może oddalić powództwo na posiedzeniu niejawnym, nie doręczając pozwu osobie wskazanej jako pozwany ani nie rozpoznając wniosków złożonych wraz z pozwem (powództwo oczywiście bezzasadne).

jest więc pierwszą płaszczyzną konstituowania sporu prawnego, trzeba więc nieco inaczej spojrzeć na dopuszczalność koncepcji nadużycia prawa do skargi aniżeli na gruncie postępowania cywilnego⁷.

3. Nadużycie prawa do skargi

Zagadnienie procesowego nadużycia prawa może być rozpatrywane w kontekście różnych instytucji procesowych, w tym prawa do skargi. W teorii procesu pojawia się również pojęcie nadużycia sporu, które odnosi się do ogólnego nadużycia prawa do żądania ochrony prawnej przed sądem⁸. Jeżeli nadużycia na tym etapie dopuszcza się skarżący, można mówić o nadużyciu prawa do skargi. Orzecznictwo i literatura wiążą nadużycie prawa do skargi z działaniami skarżącego, dla którego inicjowanie postępowań sądowych nie służy ochronie naruszonych praw, a stanowi cel sam w sobie⁹. Podmiotom podejmującym tego rodzaju działania nie chodzi o ochronę naruszonych interesów lub praw, ale o „wykorzystanie słabości prawa pozwalającego na proceduralną możliwość prowadzenia bezzasadnych postępowań sądowych”¹⁰. Stwierdzając, że dochodzi do nadużycia prawa do skargi, najczęściej dostrzega się, że stanowi ono przejaw działania sprzecznego z dobrą wiarą, niemającego na celu ochrony prawa materialnego. Czynienie użytku z prawa do sądu (w sensie prawa do skargi) nie jest absolutne, granica dozwolonego użytku kończy się tam, gdzie zaczyna się użytek nienormalny¹¹.

Nie można nie dostrzec, że prawo do skutecznego środka ochrony prawnej jest uznawane za jeden z fundamentów współczesnych standardów w dziedzinie praw podstawowych. Powoduje to konieczność nader ostrożnego podejścia do koncepcji nadużycia prawa do skargi, z uwagi na możliwą kolizję aksjologiczną: koncepcja nadużycia prawa do skargi nie może stanowić nieproporcjonalnej bariery w dostępie do ochrony prawnej. Fundamentalny charakter prawa do sądu nie oznacza jednak jego absolutyzacji, wykluczając możliwość jakichkolwiek ograniczeń. Prawa gwarantowane mogą być używane w nieprawidłowy sposób i dla niewłaściwych celów, a zatem mogą być nadużywane¹². Nadużywanie prawa do sądu niesie

7 J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa...*, s. 717–718.

8 J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa...*, s. 687.

9 Post. NSA z 18 marca 2014 r., I OZ 175/14; post. NSA z 27 października 2015 r., I OZ 1350/15; post. NSA z 15 kwietnia 2016 r., I OZ 361/16, CBOSA.

10 M. Szwaś, M. Szwed, *Nadużycie prawa do sądu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2016/6, s. 64.

11 M. Plebanek, *Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012, s. 129; A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 114.

12 M. Szwaś, M. Szwed, *Nadużycie prawa...*, s. 54.

negatywne konsekwencje dla interesu publicznego oraz interesu indywidualnego. W tym pierwszym aspekcie wskazuje się przede wszystkim na godzenie w autorytet sądownictwa, rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych, a także na kwestie wzrostu kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. W drugim aspekcie nadużycie prawa do skargi godzi w interesy indywidualne innych skarżących, poprzez wydłużenie czasu oczekiwania na rozpoznanie sprawy. Tymczasem sprawiedliwość opóźniona, to zaprzeczenie sprawiedliwości¹³.

4. Odrzucenie skargi abuzywnej

Istnieją dwie zasadnicze metody zwalczania zjawiska nadużycia praw procesowych – poprzez klauzule generalne zakazujące nadużycia prawa (np. klauzule dobrej wiary, uczciwości) albo poprzez rozwiązania szczegółowe, odnoszące się do poszczególnych instytucji procesowych, w których zachowania abuzywne mogą się ujawnić¹⁴. W prawie administracyjnym tego rodzaju klauzule antyabuzywne z reguły nie występują, są tworzone przez doktrynę i judykaturę na różnych podstawach, niekiedy zaczerpywane z pierwowzorów cywilnych, traktowanych jako ogólne zasady prawne, znajdujące zastosowanie we wszystkich gałęziach prawa.

Podstawową barierą przed nadużywaniem prawa do skargi jest obowiązek wykazania potrzeby skorzystania z ochrony prawnej. Kwestia ta jest bardzo różnie regulowana w różnych porządkach prawnych, opiera się zasadniczo na rozumianej szerzej albo węższej kategorii interesu prawnego: aby skutecznie żądać wszczęcia postępowania należy wykazać, że jego wynik będzie miał wpływ na interes prawny skarżącego¹⁵. W literaturze wskazuje się – choć są to poglądy mniejszościowe – że w przypadku stwierdzenia braku interesu prawnego we wniesieniu pozwu, może on być uznany za niebyły albo cofnięty, ewentualnie w razie stwierdzenia braku przesłanki procesowej *sensu largo* może zostać odrzucony. Spotkać można także poglądy, że skarga niemająca na celu ochrony prawa podmiotowego albo w ogóle nie jest skargą albo nie zawiera w istocie roszczenia procesowego, a zatem zainicjowane taką skargą postępowanie jest (*an inictio* czy następczo) bezprzedmiotowe, co w konsekwencji powinno prowadzić do zakończenia postępowania bez wydania orzeczenia merytorycznego – w sposób formalnoprawny, nierozstrzygający co do istoty sprawy. Jest tak dlatego, że istnienie woli powoda w uzyskaniu ochrony prawnej może mieć znaczenie dla ustalenia istnienia przedmiotu

13 M. Borucka-Arctowa, *Sprawiedliwość proceduralna a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i jego rola w okresie przemian systemu prawa*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. T. Trzciński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996, s. 28.

14 J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa...*, s. 711.

15 Tamże, s. 713.

samego procesu. Ustalenie braku tego substratu, czyli roszczenia formalnego, czyniłoby taki proces bezprzedmiotowym, uniemożliwiając jego wszczęcie albo prowadząc do jego dyskontynuacji¹⁶.

W ramach rozważań odnoszących się do tematu tej pracy, sytuacją, którą należy uwzględnić w kontekście analizy problemu nadużycia prawa procesowego jest wniesienie skargi bez realnej potrzeby uzyskania ochrony prawnej. Wydaje się oczywiste, że z uwagi na to, iż pojęcie interesu we wniesieniu skargi jest pojęciem niezdefiniowanym, niedookreślonym, nie każda skarga wniesiona przez osobę nielegitymującą się interesem w zaskarżeniu jest skargą wniesioną w warunkach nadużycia prawa (do skargi). Należy uwzględnić, że przez określenie „naruszenie prawa” lub „naruszenie interesu prawnego”, o których mowa w art. 57 § 1 pkt 3 p.p.s.a., należy rozumieć podanie przez skarżącego przyczyny uzasadniającej – według jego oceny – wniesienie skargi do sądu administracyjnego. Wzmiankowany przepis nie wymaga przy tym przedstawienia w skardze wyczerpującego wywodu prawnego lub wskazania konkretnego przepisu (przepisów) prawa, który został naruszony. Określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego może nastąpić w sposób opisowy i bardzo ogólny¹⁷. Skoro skarżący zobowiązany jest w skardze podać przyczynę uzasadniającą – w jego ocenie – jego interes we wniesieniu skargi i nie można od niego oczekiwać wywodu uszczegółowiającego tę ocenę, to nie każdą sytuację, w której skarżący się myli, należy postrzegać jako nadużycie prawa do skargi i działanie „nieuczciwe”, czy „naganne”. Uwzględniając, że takie naganne działania procesowe stanowią nadużycie prawa, sytuację nadużycia prawa do skargi należy wiązać raczej z przypadkami „oczywistego”, wręcz rażącego, braku legitymacji skargowej. Mowa przy tym o sytuacjach, w których od skarżącego (np. z uwagi na strukturę organizacyjną lub brak wymaganego statusu prawnego) należałoby wymagać, aby zdawał sobie sprawę z tego, że legitymacja skargowa mu nie przysługuje. Najlepszym przykładem takiej sytuacji może być postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 12 czerwca 2018 r., IV SA/Po 530/18. Do odrzucenia skargi z powodu oczywistego braku interesu w zaskarżeniu, który moglibyśmy rozważać w kategoriach nadużycia prawa, doprowadził sąd wywód o strukturze podmiotowej postępowania sądowoadministracyjnego. Zgodnie z art. 32 p.p.s.a., stronami w postępowaniu przed sądem administracyjnym są skarżący oraz organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi. Organ, który w pierwszej instancji wydał rozstrzygnięcie w sprawie nie jest uprawniony do wniesienia w tej sprawie skargi, chociażby sprawa dotyczyła interesu prawnego reprezentowanego przez niego podmiotu. W jednym postępowaniu nie może mieć miejsca łączenie funkcji procesowych

16 M.G. Plebanek, *Nadużycie praw...*, s. 229.

17 J.P. Tarno, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. J.P. Tarno, System Informacji Prawnej Lex; H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz i orzecznictwo*, System Informacji Prawnej Lex.

organu prowadzącego postępowanie i strony tego postępowania. Niedopuszczalne jest, aby ten sam podmiot działał jako organ administracji publicznej a następnie składał skargę na akt organu odwoławczego o odmiennej treści. Nie do przyjęcia jest stanowisko, aby ten sam podmiot zajmował pozycję raz organu, innym razem strony postępowania w zależności od etapu załatwienia sprawy z zakresu administracji publicznej¹⁸.

Należy podzielić ten punkt widzenia w zakresie, w jakim jego podstawą będzie obowiązek respektowania obowiązującej w postępowaniu administracyjnym zasady podporządkowania w ramach instancji administracyjnych, zgodnie z którą organ I instancji jest zobowiązany zastosować się do rozstrzygnięcia wydanego przez organ odwoławczy. Z dotychczasowych rozważań wynika natomiast, że istnieją kategorie spraw, w których modyfikacja podstawowego układu postępowania sądowoadministracyjnego, w ramach którego przez skarżącego rozumie się podmiot spoza kręgu organów administracji publicznej nie powinna stać się podstawą odrzucenia skargi (chodzi o skargi organów jednostek samorządu terytorialnego na akty nadzoru). Odrzucenie skargi ze względu na naruszenie podstawowego układu podmiotowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym trzeba ograniczyć do skutków pogwałcenia zasady podporządkowania organów w ramach instancji administracyjnych. Organ I instancji nie posiada legitymacji skargowej do zaskarżenia decyzji organu II instancji, który rozstrzygnął sprawę w odmienny sposób niż organ I instancji. Tak jak była już o tym mowa, w tym przypadku zasada sądowej ochrony kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji) nie może być źródłem przyznania organowi I instancji uprawnienia do wniesienia skargi na decyzję organu II instancji. Organ I instancji nie posiada własnego interesu prawnego do zaskarżenia decyzji organu odwoławczego w rozumieniu art. 50 § 1 p.p.s.a. Decyzja wydana przez organ odwoławczy nie rozstrzyga o prawach bądź obowiązkach organu I instancji. Do pewnego stopnia kształtuje jego sytuację prawną, ale wyłącznie w takim zakresie, że ostatecznie stwierdza, iż rozstrzygnięcie pierwszoinstancyjne było zgodne bądź niezgodne z prawem. Co do zasady, podmiot, któremu przysługują określone uprawnienia, bądź który jest obciążony określonymi obowiązkami ma interes prawny w tym, aby jego uprawnienia nie zostały uszczuplone, a obowiązki nie uległy rozszerzeniu. To, że stanowisko wyrażone przez organ odwoławczy w wydanej przez niego w drugiej instancji decyzji administracyjnej jest odmienne od stanowiska wyrażonego w decyzji pierwszoinstancyjnej nie znaczy jeszcze, że sytuacja ta jest źródłem interesu w zaskarżeniu decyzji II instancji przez organ I instancji. Sytuacja prawna organu

18 Sąd zaakcentował, że związek międzygminny stanowi podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznych i w ramach przysługujących mu kompetencji występował w charakterze organu wyposażonego w kompetencje do władczego rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej i wydania decyzji w pierwszej instancji. Skoro zatem skarżący orzekł jako organ pierwszej instancji, to fakt ten wyłącza możliwość dochodzenia przez niego interesu prawnego w trybie postępowania sądowoadministracyjnego, a tym samym wyklucza jego legitymację skargową w sprawie.

I instancji wynika z zasady podporządkowania w ramach instancji administracyjnych, o której była mowa powyżej, zgodnie z którą obowiązkiem organu niższej instancji pozostaje zastosowanie się do rozstrzygnięcia wydanego przez organ odwoławczy. W przypadku zaskarżenia decyzji pierwszoinstancyjnej, to ostateczna decyzja organu odwoławczego kształtuje sytuację prawną stron postępowania i organ pierwszej instancji, który się z nią nie zgadza, nie może zaskarżyć jej do sądu administracyjnego z powołaniem się na przysługujące mu kompetencje do rozstrzygania sprawy w pierwszej instancji. Podstawą legitymacji skargowej, o której mowa w art. 50 § 1 p.p.s.a. nie jest ochrona kompetencji organu (I instancji), lecz ochrona interesu prawnego. Uchylenie decyzji organu I instancji przez organ odwoławczy nie jest źródłem interesu prawnego, o którym mowa w art. 50 § 1 p.p.s.a.

Z innym, oczywistym brakiem legitymacji skargowej, który można rozważać w kategoriach nadużycia, mamy w polskim porządku prawnym do czynienia w sytuacji wniesienia skargi na zasadzie *actio popularis*. O konstrukcji *actio popularis* była już mowa, na tym etapie przypomnieć należy, że chodzi o sytuację, w której motywem wniesienia skargi przez jednostkę jest dążenie do ochrony porządku prawnego, zapewnienia zgodności działalności administracji z prawem, przy czym skarżący nie może wykazać żadnego związku pomiędzy jego własną sytuacją prawną a zaskarżonym działaniem lub bezczynnością administracji¹⁹.

Kolejnym przykładem może być sytuacja zobrazowana w postanowieniu z 4 grudnia 2018 r., IV SA/Po 825/18, w którym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wskazał, że skarżący nie miał w postępowaniu zakończonym wydaniem zaskarżonej decyzji statusu strony. Na żadnym etapie tego postępowania nie wskazywał, aby status strony mu przysługiwał, nigdy nie ubiegał się o uznanie go za stronę tego postępowania, jak również analiza akt sprawy nie daje podstaw do przyjęcia, aby przysługiwał mu status strony w postępowaniu²⁰.

W Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi brak ogólnej klauzuli zakazującej nadużycia prawa do skargi, istnieją bowiem rozwiązania ustawowe zapobiegające temu zjawisku, a w razie jego wystąpienia – regulujące jego skutki. Są to przepisy, które określają podstawy legitymacji skargowej i konsekwencje procesowego wystąpienia ze skargą mimo braku ku temu podstaw prawnych. Aby uczynić te przepisy skutecznym środkiem dyscyplinowania skarżących przed nadużywaniem prawa do skargi można rozważać dodatkowe konsekwencje procesowe (np. finansowe). Można byłoby takie konsekwencje rozważać zwłaszcza

19 Mimo że doktryna procesu cywilnego nie wiąże raczej powództwa oczywiście bezzasadnego z brakiem legitymacji procesowej, konkretne sytuacje procesowe mogą skłaniać do zastanowienia, czy nie będziemy mieć do czynienia z przykładami tego typu powództw. W każdym przypadku powództwo i tak zostanie oddalone.

20 Podobne okoliczności faktyczne legły u podstaw odrzucenia skargi postanowieniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 23 listopada 2016 r., II SA/Rz 1382/16, w którym sąd zwrócił uwagę, że skarżący nie brał udziału w postępowaniu administracyjnym na żadnym jego etapie, a kwestionowane postanowienie dotyczy wyłącznie interesu prawnej innej osoby.

w odniesieniu do organów I instancji, od których należy oczekiwać świadomości, że wnosząc skargę na decyzję organu II instancji dopuszczają się naruszeń podstawowego układu podmiotowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym i zasady podporządkowania w ramach instancji administracyjnych. Do sądów administracyjnych nadal spływa wiele tego typu skarg organów I instancji mimo ukształtowanej linii orzeczniczej.

Rozdział VII

Kategorie interesów społecznego i publicznego w przyjętym modelu legitymacji skargowej

1. Legitymacja skargowa organizacji społecznej

1.1. Organizacja społeczna w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Uczestnictwo organizacji społecznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym w roli reprezentanta interesu społecznego przewidziane jest od ponad 30 lat, począwszy od przywrócenia sądownictwa administracyjnego w Polsce w 1980 r. (ustawą z 3 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. nr 4, poz. 8 ze zm.), a formy tego udziału ulegały przeobrażeniom na przestrzeni tego czasu, razem ze zmianami samego modelu sądowej kontroli administracji publicznej¹. Współcześnie należy je uważać za ważną formę kontroli społecznej, a jednocześnie element tzw. społeczeństwa obywatelskiego². Powszechną uwagę zwraca aktualnie

1 Wcześniej udział organizacji społecznej przewidziany był w procedurze administracyjnej (do postępowania administracyjnego został wprowadzony obowiązującym nadal Kodeksem postępowania administracyjnego), ale też w cywilnej i karnej. Wraz z wprowadzeniem dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego ustawą – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – zdecydowano się na zachowanie tych rozwiązań, co może świadczyć o ich ponadczasowym charakterze i uznaniu ich wartości przez ustawodawcę w zmienionych warunkach ustrojowych; por. A. Nędzarek, *Znaczenie udziału organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób*, ZNSA 2014/4, s. 29.

2 Dążenie do realizacji różnorodnych celów i programów społecznych, politycznych, oświatowych, kulturalnych i innych społeczeństwa obywatelskiego wymaga wykorzystania w szerokim zakresie czynnika organizacji. Pluralistyczne społeczeństwo cechuje wielość, ogromne zróżnicowanie form, czego wyrazem są licznie występujące organizacje, działające

szybki rozwój sektora pozarządowego (III sektor), gromadzącego różne środowiska i stanowiącego alternatywę wobec sektora państwowego. W tej płaszczyźnie życia swoje zadania chcą realizować coraz większe grupy obywateli³.

Skala zainteresowania tworzeniem struktur organizacyjnych reprezentujących interes społeczny oraz waga reprezentacji społecznej w postępowaniu sądowym dostrzegana jest przez instytucje Unii Europejskiej. W rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy Rec(2004)20 w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych zachęca się państwa do przyznania prawa wniesienia skargi także stowarzyszeniom i innym podmiotom uprawnionym do ochrony interesu zbiorowego lub społecznego⁴.

W postępowaniu sądowoadministracyjnym zakres uprawnień organizacji społecznej wyznaczają art. 25 § 1, 2, 4, art. 33 § 2, art. 50 § 1 oraz art. 173 § 1 i 2 p.p.s.a. Z treści przytoczonych regulacji wynika, że udział organizacji społecznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym może polegać na wniesieniu skargi (art. 50 § 1) lub na przystąpieniu do toczącego się postępowania (art. 33 § 2). Występując ze skargą, organizacja społeczna może działać we własnym interesie albo też w sprawie dotyczącej interesów prawnych innych osób. Szczególną rolą procesową

w różnych sferach życia; por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, System Informacji Prawnej Lex.

- 3 A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 23. Realizacja wartości społecznych w różnorodnych formach organizacyjnych znajduje oparcie w zasadzie pomocniczości (subsydiarności), która zyskała w Polsce rangę zasady konstytucyjnej. Subsydiarność, wyrażona w preambule Konstytucji, może mieć zastosowanie na wszystkich płaszczyznach życia społecznego i we wszystkich dziedzinach życia społecznego. Dotyczy zarówno stosunków między jednostką a społecznościami, jak też stosunków wzajemnych, łączących poszczególne społeczności w zależności hierarchicznej. Poszczególne społeczności, np. organizacje zawodowe, gospodarcze, polityczne, mają pomagać jednostkom, ale zawsze tylko w zakresie szczegółowych, odcinkowych potrzeb. Państwo nie powinno przejmować działalności tych mniejszych społeczności, lecz przychodzić im z pomocą w takim zakresie, w jakim nie potrafią one spełnić swoich zadań udzielenia wsparcia jednostkom. Podobnie każda mniejsza społeczność powinna odwoływać się do społeczności większych tylko wtedy i w takim zakresie, w jakim nie może spełnić zadań wyznaczonych jej przez potrzeby wszystkich członków. Prawa i wolności jednostek stają się źródłem wszystkich praw i obowiązków społeczności. Każda społeczność „wyższa” zobowiązana jest szanować prawa społeczności „niższych”, zapewniając im możliwość spełniania ich naturalnych zadań. Subsydiarność sprowadza się tutaj do idei, zgodnie z którą wszelkie decyzje dotyczące obywateli powinny być podejmowane na szczeblach jak najniższych i jak najbliższych obywatelowi, a decyzje na szczeblach wyższych powinny być podejmowane tam, gdzie ich efektywność będzie największa. Szczeble wyższe powinny powstrzymać się od przejmowania kompetencji instytucji podległych. Urzeczywistnienie zasady subsydiarności może odbywać się również przez zapewnienie ustawowych ram dla funkcjonowania organizacji społecznych i wyposażenie ich w instrumenty (środki prawne) pozwalające na udział w regulowaniu stosunków społecznych (por. C. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, Lublin 1994, s. 150 oraz A. Dobek, *Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Wrocław 2008).

- 4 A. Nędzarek, *Znaczenie udziału organizacji...*, s. 29.

organizacji społecznej, pomijaną w literaturze, może być przyznana mocą art. 101 ust. 2a u.s.g. rola reprezentanta grupy mieszkańców. Istotne jest jednak, że występując ze skargą w imieniu grupy mieszkańców, organizacja społeczna musi wykazać zarówno indywidualny interes prawny każdego z grupy mieszkańców, jak i swój własny interes prawny. Występowanie ze skargą jako reprezentant grupy mieszkańców nie zwalnia bowiem organizacji społecznej z wykazania naruszenia własnego interesu prawnego zaskarżoną uchwałą. Nie wystarczą zatem argumenty organizacji społecznej o zaburzeniu ładu przestrzennego oraz obniżeniu jakości życia mieszkańców dzielnic objętych planem miejscowym dla wykazania naruszenia własnego interesu prawnego organizacji społecznej zamierzającej złożyć skargę do sądu na podstawie art. 101 ust. 2a u.s.g.⁵.

1.2. Przesłanki wniesienia skargi przez organizację społeczną w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób

W odróżnieniu od przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dotyczących pozycji procesowej prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich, ustawa ta nie przyjęła regulacji co do udziału organizacji społecznej w każdym postępowaniu sądowoadministracyjnym. Według art. 9 p.p.s.a. organizacja społeczna, w zakresie swojej działalności statutowej, może brać udział w postępowaniu w przypadkach określonych w ustawie.

Podstawą wniesienia skargi przez organizację społeczną powinna być, jak sama nazwa wskazuje, ochrona interesu społecznego. Paradoks polega na tym, że art. 50 § 1 nie formułuje przesłanki wniesienia skargi przez organizację społeczną w postaci występowania w interesie społecznym, odmiennie niż czyni to art. 31 § 1 k.p.a. Zgodnie z art. 50 § 1 p.p.s.a., uprawniona do wniesienia skargi jest organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym.

Jeżeli organizacja społeczna nie wnosi skargi we własnym interesie prawnym, pierwszą przesłanką legitymacji skargowej formułowaną przez Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest, aby sprawa dotyczyła interesów prawnych innych osób. Przesłankę tę należy tłumaczyć nie tylko przez to, że odróżnia ona sytuację wniesienia skargi przez organizację społeczną w sprawie własnej i w sprawie interesów prawnych innych osób, ale także i przez to, że wyklucza ona, iż skarga organizacji społecznej ma charakter *actio popularis*. Skoro organizacja społeczna może wnieść skargę w sprawach dotyczących interesów

⁵ W latach 2014–2017, mimo wzrastającej liczby skarg organizacji społecznych, liczba tych skarg stanowiła tylko ok. 2% (od 1,4 do 1,7%) wszystkich skarg wniesionych do sądów administracyjnych. W 2018 r. zaobserwowano niewielki spadek w stosunku do 2017 r. – 1,6% wszystkich wniesionych skarg.

prawnych innych osób, a jednocześnie zobowiązana była uczestniczyć wcześniej w postępowaniu administracyjnym, chodzi tu o interesy prawne tych osób, które były stronami postępowania administracyjnego. Wprowadzenie kryterium interesu prawnego (innej osoby) do przesłanki legitymacji skargowej organizacji dyskwalifikuje skargi organizacji społecznych, które zmierzają wyłącznie do ochrony praworządności, czy bliżej nieokreślonego, niepowiązanego z indywidualnym rozstrzygnięciem wydanym w postępowaniu administracyjnym, interesu szerokich grup obywateli⁶.

Przesłanka legitymacji skargowej organizacji społecznej jaką jest wymaganie, aby sprawa dotyczyła interesów prawnych innych osób nie dotyczy organizacji ekologicznych, które występują ze skargą na rozstrzygnięcia wydane w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Przesłanki legitymacji skargowej organizacji społecznej w postępowaniach środowiskowych są bardzo liberalne w porównaniu z przesłankami ogólnymi ustalonymi w art. 50 § 1 p.p.s.a. Zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o dostępie do środowiska, organizacja społeczna może złożyć skargę do sądu administracyjnego od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi organizacji społecznej, także w przypadku, gdy nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym. Przepis ten przewiduje możliwość wniesienia przez organizację ekologiczną skargi do sądu administracyjnego niezależnie od istnienia interesu prawnego innych osób, tj. w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jak i dotyczących jedynie interesu faktycznego innych osób, a także, stosując szerszą wykładnię, w sprawach nie dotyczących interesu innych osób. Ustawa nie odnosi się natomiast do kryterium naruszenia prawa. Wydaje się zatem, że na gruncie art. 44 ust. 3 ustawy o dostępie do środowiska można mówić o możliwości zaskarżenia przez organizację ekologiczną decyzji dotyczących interesów jednostek, jak i dotyczących interesu ogółu, niezależnie od tego, jakie prawa zostały naruszone. Istotne znaczenie ma jedynie kwestia, czy skarga jest uzasadniona celami statutowymi organizacji⁷. To rozwiązanie ustawowe dotyczące legitymacji skargowej organizacji ekologicznych jest bliskie formule *actio popularis* znanej z ustawodawstwa portugalskiego. W odróżnieniu od systemu prawa portugalskiego, który takie rozwiązanie w stosunku do organizacji społecznych przewiduje w różnych dziedzinach prawa, w zakresie, w jakim odnoszą się one do dóbr o szczególnym znaczeniu dla społeczeństwa, polskie prawo przyznaje quasi *actio popularis* organizacjom społecznym wyłącznie w sprawach środowiskowych, z pominięciem innych dziedzin, jak choćby ochrony dóbr kultury. Problematiczne w obowiązują-

6 Celem skargi organizacji społecznej w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób jest kontrola społeczna nad postępowaniem sądowym, w którym ma zostać rozstrzygnięty spór o legalność zaskarżonej formy działalności administracji publicznej wydanej w postępowaniu administracyjnym w sprawie indywidualnej.

7 K. Frączak, *Quasi actio popularis organizacji pozarządowych działających na rzecz ochrony środowiska w sprawach dotyczących interesu ogółu. Glosa do wyroku TK z 12 maja 2011 r., C-115/09*, System Informacji Prawnej Lex.

cym stanie prawnym jest natomiast określenie podmiotowego zakresu art. 44 ust. 3 ustawy o dostępie do środowiska, tj. wskazanie zakresu pojęciowego organizacji ekologicznej. Na skutek niejednoznacznej treści pojęcia organizacji ekologicznej powstaje problem, jakie konkretnie podmioty mogą wnosić skargę do sądu administracyjnego na zasadach obowiązujących organizacje ekologiczne, tj. z pominięciem interesu prawnego innych osób⁸.

Druga przesłanka legitymacji skargowej organizacji społecznej w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób jest związana z ograniczeniem przedmiotowym dotyczącym rodzaju aktów organów administracji publicznej, które mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego przez organizację społeczną. Może ona wnieść skargę wyłącznie na decyzję lub postanowienie wydane w postępowaniu administracyjnym, w którym przepisy prawa przewidywały możliwość udziału tej organizacji. Co więcej, legitymacja skargowa przysługuje organizacji społecznej tylko wówczas, gdy brała ona udział w tym postępowaniu jako uczestnik na prawach strony. Musi zatem to być organizacja społeczna, która zgłosiła żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego lub dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu i żądanie to zostało przez organ administracyjny uznane za uzasadnione, skutkiem czego – na mocy postanowienia organu – uczestniczyła ona w postępowaniu administracyjnym na prawach strony⁹. Wadliwość postanowienia o dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym nie może być podstawą do odrzucenia skargi, ponieważ sąd jest nim związany¹⁰. Wskutek nawet wadliwego dopuszczenia do postępowania administracyjnego organizacja uczestniczy jednak w tym postępowaniu, co wypełnia przesłankę z art. 50 § 1 p.p.s.a.¹¹

Legitymacja skargowa przysługuje również tej organizacji społecznej, która zgłosiła wyłącznie żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego (art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a.)¹². Należy podzielić pogląd, że organizacja społeczna, która jedynie wyraziła swój pogląd w sprawie w trybie art. 31 § 5 k.p.a. nie ma legitymacji do wniesienia skargi w tej sprawie¹³. Organizacja społeczna, jako podmiot przedstawiający stanowisko w sprawie, występuje w postępowaniu wówczas, gdy nie działa jako uczestnik na prawach strony. Wyrażenie poglądu w sprawie stanowi odrębną

8 Tamże.

9 Post. NSA z 13 czerwca 2008 r., II OZ 594/18; wyr. NSA z 22 marca 2006 r., II FSK 536/05; post. NSA z 4 października 2011 r., II OSK 1959/11, CBOSA.

10 B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 432.

11 A. Nędzarek, *Znaczenie udziału organizacji...*, s. 34. Odmienne: B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2015, s. 158.

12 J.P. Tarno, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. J.P. Tarno, System Informacji Prawnej Lex.

13 Post. NSA z 7 grudnia 1983 r., II SA 1605/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 104; J.P. Tarno, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami...*; T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, System Informacji Prawnej Lex.

formę udziału organizacji w postępowaniu i nie powinno być traktowane jako jedna z inicjatyw przyznanych w ramach konstrukcji uczestnika na prawach strony¹⁴. Również w orzecznictwie przyjmuje się, że w przypadku gdy organizacja społeczna nie zgłosiła żądania dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, pogląd przez nią wyrażony w trybie art. 31 § 5 k.p.a. nie jest tożsamy z uczestnictwem organizacji w charakterze podmiotu na prawach strony. Organizacja przedstawiająca pogląd nie jest aktywnym uczestnikiem postępowania jako uczestnik na prawach strony, a jedynie podmiotem uczestniczącym w określonych czynnościach procesowych ze względu na swoje zadania statutowe. Zasadniczą różnicą w zakresie tych form udziału jest to, że wyrażenie poglądu w sprawie nie jest uzależnione od przesłanek celu statutowego oraz interesu społecznego, w przeciwieństwie do uczestnictwa na prawach strony¹⁵.

W orzecznictwie wypowiedziano pogląd, wedle którego wprowadzenie przesłanki materialnoprawnej legitymacji organizacji społecznej ma tę konsekwencję prawną, że spełnienie przesłanki udziału w postępowaniu administracyjnym nie daje z mocy prawa legitymacji do wniesienia skargi¹⁶. Przesądza o tym odrębność regulacji w art. 31 § 1 k.p.a. i odrębność regulacji art. 50 § 1 *in fine* p.p.s.a. Dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym daje prawa procesowe wyłącznie w postępowaniu administracyjnym, nie daje zaś tych praw w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Pogląd ten należy rozumieć w ten sposób, że udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym nie jest jedyną przesłanką jej legitymacji skargowej. Jeżeli sąd uruchomił postępowanie ze skargi organizacji społecznej i rozpoznał jej skargę, nie zbadawszy, czy cele statutowe tej organizacji pozostają w związku z przedmiotem postępowania sądowoadministracyjnego, Naczelny Sąd Administracyjny uchyli wyrok.

Widać zatem, że ochrona interesu społecznego w ramach modelu legitymacji skargowej doznaje istotnego ograniczenia pod względem przedmiotowym. Organizacja społeczna nie może zaskarżyć do sądu innego aktu niż decyzja i postanowienie, ponieważ tylko te akty są wydawane w postępowaniu administracyjnym¹⁷.

14 A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna...*, s. 263–264. Również w orzecznictwie przyjmuje się, że w przypadku gdy organizacja społeczna nie zgłosiła żądania dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, pogląd przez nią wyrażony w trybie art. 31 § 5 k.p.a. nie jest tożsamy z uczestnictwem organizacji w charakterze podmiotu na prawach strony (post. NSA z 7 grudnia 1983 r., II SA 1605/83, ONSA 1983/2, poz. 104).

15 A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna...*, s. 265.

16 Post. NSA z 8 października 2013 r., II OSK 1059/12, CBOIS.

17 Wyr. WSA w Rzeszowie z 28 września 2017 r., II SA/Rz 519/17 oraz wyr. NSA z 31 stycznia 2018 r., II OSK 1558/17, CBOSA. Ustawodawca nie ma pola manewru do zabezpieczenia interesu społecznego na szerszą skalę z uwagi na art. 53 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie. Doręczenie organizacji społecznej rozstrzygnięcia w sprawie jest możliwe pod warunkiem, że brała ona udział w postępowaniu poprzedzającym postępowanie sądowoadministracyjne. Obowiązujące przepisy prawa przewidują udział organizacji społecznej wyłącznie w postępowaniu administracyjnym regulowanym przepisami Kodeksu postępowania

Postępowanie administracyjne definiuje się jako ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w formie decyzji oraz ciąg czynności procesowych podjętych w celu weryfikacji decyzji administracyjnej regulowanego przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁸. Przepisy prawa muszą dopuszczać możliwość udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym, co więcej – aby wnieść skargę do sądu administracyjnego na podjęte w nim decyzje lub postanowienie – faktycznie musiała ona z tych uprawnień w tym postępowaniu skorzystać.

Pozostaje zatem szeroka kategoria postępowań sądowoadministracyjnych, w których interes społeczny może być zabezpieczony tylko w takim zakresie, w jakim dopuszcza się pogląd, że organizacja społeczna może brać udział w postępowaniu przed sądem administracyjnym jako jego uczestnik także w tych kategoriach spraw, w których nie toczyło się postępowanie administracyjne albo pod warunkiem przyjęcia szerokiej definicji postępowania administracyjnego¹⁹. W przeciwnym razie w tych kategoriach spraw interes społeczny nie jest w żaden sposób zabezpieczony w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

administracyjnego. O zakresie ochrony interesu społecznego w ramach modelu legitymacji skargowej decydują zatem art. 31 § 1 k.p.a., zgodnie z którym żądanie wszczęcia lub dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym musi być uzasadnione celami statutowymi organizacji oraz musi przemawiać za tym interes społeczny.

- 18 B. Adamiak, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, Warszawa, 2014, s. 8. Szerzej postępowanie administracyjne rozumie J.P. Tarno, który uznaje, że jest nim postępowanie przed organem administracji publicznej, jeżeli przepisy normujące to postępowanie przewidują w nim udział stron (J.P. Tarno, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami...*).
- 19 W orzecznictwie sądowym wywołuje wątpliwości interpretacyjne w jakim znaczeniu Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi posługuje się pojęciem postępowania administracyjnego. W doktrynie prawa administracyjnego wyróżnia się pojęcie postępowania administracyjnego w szerokim tego słowa znaczeniu oraz pojęcie postępowania administracyjnego w wąskim znaczeniu. W szerokim ujęciu postępowanie administracyjne wiąże się z działaniem organów administracji publicznej we wszystkich formach działań, w których realizują zadania publiczne. W orzecznictwie sądów administracyjnych przeważa pogląd, że takie ujęcie nie odpowiada przyjętej regulacji w polskim systemie prawa, które oparte jest na kodyfikacji postępowania administracyjnego ustawą z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Przyjęcie szerokiego pojęcia postępowania administracyjnego nie odpowiada obowiązującej regulacji prawnej. To w regulacji przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego zawarta jest zasada czynnego udziału podmiotu, który w sprawie ma interes prawny. Takiej regulacji co do pozostałych form działania nie przyjmują przepisy prawa. Udział w postępowaniu, brak udziału w postępowaniu (por. art. 33 § 2 p.p.s.a.) jest związany z postępowaniem administracyjnym, regulowanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego (por. post. NSA z 17 lutego 2016 r., sygn. akt II OZ 1270/15, CBOSA). Koncepcja ta prowadzi do istotnego zawężenia stopnia zabezpieczenia interesu społecznego w postępowaniu sądowoadministracyjnym ze względu na przedmiot sprawy sądowoadministracyjnej i zaskarżoną formę działania administracji publicznej.

W sprawach, w których przedmiotem zaskarżenia nie jest decyzja bądź postanowienie w ramach modelu legitymacji skargowej w postępowaniu sądowo-administracyjnym widać zatem przewagę interesu indywidualnego nad interesem społecznym. Ograniczenie przedmiotowe rozciąga się również na niektóre akty wydane w postępowaniu administracyjnym, zdarza się bowiem, że przepisy prawa materialnego wyłączają dopuszczalność udziału organizacji społecznej w niektórych postępowaniach administracyjnych (np. w sprawie wydania pozwolenia na budowę), co oznacza, że organizacja społeczna nie może wnieść skargi na rozstrzygnięcia kończące to postępowanie. Przesłanka udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym, o której mowa w art. 50 § 1 p.p.s.a. jest rygorystyczna, ale stanowi konsekwencję tego, że w obowiązującym stanie prawnym tylko w takim postępowaniu organizacja społeczna mogła uczestniczyć na prawach strony i mogła zostać jej doręczona decyzja kończąca to postępowanie, kwestionowana następnie przed sądem administracyjnym. Trudno zatem mówić o tym, że ustawodawca wprowadzając tę przesłankę legitymacji skargowej kierował się wolą zabezpieczenia interesu społecznego w wąskim zakresie, a raczej dostosował ją do istniejącego stanu prawnego. Stanowisko ustawodawcy wspiera przyjęta szeroko w orzecznictwie sądów administracyjnych koncepcja ochrony interesu prawnego wnoszącego skargę. Zakłada ona, że dopuszczenie innych podmiotów z przyznaniem im praw procesowych jest możliwe, gdy przepis tak stanowi (por. art. 8 p.p.s.a.). Interes społeczny w modelu legitymacji skargowej zostaje w pewien sposób „zmarginalizowany” kosztem interesu indywidualnego i publicznego. Z jednej strony ograniczenia te wynikają z tego, że w orzecznictwie wyznaje się zasadę, iż uczestnictwo organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym nie jest obojętne dla stron, zwłaszcza gdy reprezentują one przeciwstawne interesy²⁰, a z drugiej również i tego, iż ochrona obiektywnego porządku prawnego ma gwarancje w tym, że sąd nie jest związany granicami skargi, a gdy zachodzi konieczność ochrony praworządności legitymację do wniesienia skargi ma prokurator²¹.

Kolejną przesłanką legitymacji skargowej organizacji społecznej w postępowaniu sądowo-administracyjnym jest przesłanka pozostawania sprawy w zakresie statutowej działalności organizacji społecznej. W literaturze wyrażono pogląd, że skoro ustawodawca nakazał sądowi badanie przesłanki pozostawania sprawy w zakresie statutowej działalności organizacji społecznej, to sąd nie jest związany wcześniejszym stanowiskiem organu administracji w tej kwestii. Jeżeli uzna zatem, że sprawa nie pozostaje w zakresie statutowej działalności organizacji społecznej, to będzie mógł ją odrzucić nawet wtedy, gdy organizacja brała udział w postępowaniu administracyjnym²².

20 Wyr. NSA z 13 września 2018 r., II OSK 2189/16.

21 B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka...*, s. 197.

22 J.P. Tarno, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. J.P. Tarno, System Informacji Prawnej Lex; B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka...*, s. 137. Pewne

Przesłanka materialnoprawna określona w art. 50 § 1 p.p.s.a. wymaga dla stwierdzenia jej wystąpienia ustalenia merytorycznego związku treści rozstrzygnięcia odnoszącego się do działania organu administracji publicznej z celami statutowymi organizacji społecznej. Sąd administracyjny, badając spełnienie powyższego warunku, nie jest związany stanowiskiem organu administracji publicznej w tej kwestii. Jest władny uznać, że warunek ten nie jest spełniony w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sytuacji, gdy dana organizacja brała udział w postępowaniu administracyjnym jako podmiot na prawach strony²³.

Za przytoczonym stanowiskiem przemawia literalna wykładnia art. 50 § 1 p.p.s.a., w którym ustawodawca sformułował warunek pozostawiania sprawy w zakresie statutowej działalności organizacji. Można dostrzec w orzecnictwie sądów administracyjnych, że element ten jest dogłębnie analizowany przez te sądy. W art. 50 § 1 p.p.s.a. ustawodawca odszedł od kryterium „uzasadnionego celu statutowego” (art. 31 § 1 k.p.a.) na rzecz kryterium pozostawiania sprawy będącej przedmiotem postępowania sądowoadministracyjnego w zakresie statutowej działalności organizacji społecznej. Podnoszone we wnioskach o dopuszczenie do udziału w postępowaniu cele organizacji społecznej takie jak: propagowanie idei społeczeństwa obywatelskiego, propagowanie zasad praworządności i sprawiedliwości społecznej, ochrona praw i wolności człowieka, społeczna kontrola przestrzegania zasady obiektywizmu nie mogą być potraktowane jako skonkretyzowanie zakresu statutowej działalności²⁴.

Wykazanie omawianej przesłanki polega na powiązaniu celów statutowych ze sposobem ich realizacji w konkretnym postępowaniu sądowoadministracyjnym. Niedopuszczalność rozszerzającej wykładni tej przesłanki ma bowiem na celu wykluczenie udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym tych organizacji społecznych, które realizują wyłącznie partykularny interes swoich członków oraz nie potrafią wykazać, że ich udział w postępowaniu sądowoadministracyjnym przyczyniał się do kontroli społecznej nad tym postępowaniem. Z orzecnictwa sądów administracyjnych wynika, że restrykcyjnie interpretując przesłankę pozostawiania celów statutowych w związku z przedmiotem postępowania sądowoadministracyjnego, mogą one ograniczać stopień ochrony interesu społecznego przed sądem administracyjnym. W ocenie sądów, ochrona interesu społecznego odbywa się nierzadko kosztem ochrony interesu indywidualnego²⁵.

objekcje wyraża W. Chróścielewski, *Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2010/5–6, s. 39.

23 Wyr. WSA w Krakowie z 18 października 2017 r., I SA/Kr 678/17, CBOSA.

24 Post. NSA z 11 października 2016 r., II OZ 1073/16, CBOSA.

25 Zdanie odrębne sędziów Barbary Adamiak i Marii Rzązewskiej do uchwały NSA z 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05, CBOSA. W orzecnictwie przyjmuje się, że wniesienie skargi przez organizację społeczną jest rozwiązaniem szczególnym wobec generalnej konieczności wykazania przez stronę przy wnoszeniu skargi swego interesu prawnego opartego na przepisach prawa (materialnego, wyjątkowo procesowego). Nie można zatem liberalnie interpretować

Z drugiej strony można zaobserwować także i inny nurt w orzecznictwie, przychylny udziałowi organizacji społecznych w postępowaniu sądowoadministracyjnym, zgodnie z którym dopuszczenie do postępowania organizacji społecznej, której statutowe cele są zbieżne z celem (przedmiotem) konkretnego postępowania, postrzegać należy jako zwiększenie prawdopodobieństwa lepszego wyjaśnienia okoliczności kluczowych dla sprawy²⁶.

Jednocześnie należy również zwrócić uwagę, że w odróżnieniu od art. 31 § 1 k.p.a., określającego warunki udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie formułuje przesłanki celu społecznego, w którym organizacja społeczna miałaby działać w postępowaniu sądowoadministracyjnym wnosząc skargę do sądu administracyjnego. Taki zabieg legislacyjny może budzić wątpliwości, skoro do warunków uzasadniających wystąpienie organizacji społecznej ze skargą zaliczono zgodność statutowej działalności organizacji społecznej z przedmiotem postępowania sądowoadministracyjnego, co w pewnym zakresie stanowi przecież nawiązanie do przesłanki celów statutowych w postępowaniu administracyjnym. Może budzić wątpliwości, dlaczego sąd administracyjny uprawniony jest do odrębnej oceny celów statutowych organizacji społecznej w kontekście przedmiotu postępowania sądowoadministracyjnego, a w tym samym kontekście nie ocenia przesłanki, czy za udziałem organizacji społecznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym przemawia interes społeczny. Jest to tym bardziej wątpliwe w świetle przyjętej koncepcji, że istotą postępowania sądowoadministracyjnego jest ochrona praw podmiotowych jednostki i wprowadzanie do postępowania sądowoadministracyjnego podmiotów, które nie zawsze występują w zgodzie z interesem indywidualnym, może naruszać prawo do sprawiedliwej procedury sądowej²⁷. Należy negatywnie ocenić, że sąd administracyjny nie został wyposażony w uprawnienie do badania, czy za wniesieniem skargi przez organizację społeczną przemawia interes społeczny. Interes w udziale w postępowaniu administracyjnym ma inny charakter niż interes we wniesieniu skargi. Wobec braku uprawnienia sądu administracyjnego do weryfikowania interesu społecznego organizacji społecznej rodzi się w szczególności pytanie o podstawy i wartości, na jakich opiera się legitymacja skargowa organizacji społecznej w sytuacji, w której postanowienie o dopuszczeniu do udziału organizacji społecznej było niezgodne z prawem i za udziałem organizacji w postępowaniu administracyjnym nie przemawiał interes społeczny.

Pozbawienie sądu administracyjnego prawa do oceny, czy za wniesieniem skargi przez organizację społeczną przemawia interes społeczny stanowi wyłom

zadnego z wymagań dopuszczalności wniesienia skargi z art. 50 § 1 p.p.s.a. odnoszących się do organizacji społecznej (por. np. wyr. NSA z 15 marca 2017 r., II OSK 1864/15, CBOSA).

26 Np. wyr. NSA z 13 września 2018 r., II OSK 2189/16, CBOSA.

27 Zdanie odrębne sędziów Adamiak i Rządewskiej do uchwały NSA z 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05, CBOSA.

w ochronie interesu indywidualnego w ramach modelu legitymacji skargowej. Może być bowiem tak, że organ administracji błędnie wyważył interesy podlegające uwzględnieniu w postępowaniu administracyjnym i dopuszczenie organizacji społecznej do postępowania stanowiło nadmierną ingerencję w interes indywidualny. W takim przypadku organizacja ta automatycznie zyskuje prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego i zainicjowania postępowania, które może zmierzać do wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego. Sąd administracyjny *de iure* nie ma żadnego mechanizmu, aby na etapie wszczęcia postępowania ochronić w takim przypadku interes indywidualny i nie dopuścić do uruchomienia postępowania. Nawet jeżeli organ administracji miał rację i za udziałem organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym przemawiał interes społeczny, to interes społeczny w udziale w postępowaniu administracyjnym nie jest tożsamy z interesem we wniesieniu skargi. Nie ma racjonalnych podstaw uzasadniających przyznanie sądowi uprawnienia do badania, czy przedmiot sprawy sądowoadministracyjnej pozostaje w związku z celami statutowymi organizacji i jednocześnie pozbawienie go prawa do oceny, czy za wniesieniem skargi przez organizację społeczną przemawia interes społeczny. Można takie rozwiązanie uznać albo za pomyłkę ustawodawcy, albo wolę przyjęcia takiego sposobu ochrony interesu społecznego w ramach modelu legitymacji skargowej, w którym sąd administracyjny pozostaje związany oceną organu administracji publicznej co do istnienia interesu społecznego organizacji społecznej w udziale w postępowaniu i nie przysługują mu żadne mechanizmy zweryfikowania tej oceny. Oznaczałoby to w gruncie rzeczy wolę szerokiego zakresu ochrony interesu społecznego w tych kategoriach spraw, w których przedmiotem zaskarżenia jest decyzja bądź postanowienie.

1.3. Legitymacja skargowa organizacji społecznej w sprawach własnych

Ważne jest dostrzeżenie, że organizacja społeczna w postępowaniu sądowoadministracyjnym może wystąpić w celu ochrony własnego interesu prawnego. Jest tak dlatego, że organizacje społeczne są w głównej mierze utożsamiane z reprezentacją interesu społecznego, gdyż często postrzegane są jako pewna zbiorowość występująca w celu ochrony interesu określonej grupy. Wobec tego identyfikowane są przede wszystkim z rolą uczestnika na prawach strony, czy podmiotu wyrażającego pogląd. W ten sposób dochodzi do odgórnego, automatycznego kategoryzowania organizacji społecznej z powyższymi rolami procesowymi przez organy administracji publicznej, co nie zawsze jest zgodne z okolicznościami faktycznymi sprawy²⁸.

Ze skargą do sądu administracyjnego w sprawie własnej organizacja społeczna może wystąpić w tych sprawach, w których w postępowaniu administracyjnym była jego stroną, a zatem gdy to o jej prawach lub obowiązkach rozstrzygano

28 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 194.

w postępowaniu, a ona sama była adresatem decyzji. Innymi słowy, wystąpi ona w tej roli wówczas, gdy będzie żądać czynności ze strony organu administracji publicznej, bądź gdy będzie podlegać kompetencji organu administracji publicznej²⁹. Warto zauważyć, że rozpoznanie przez organ administracji publicznej, czy organizacja społeczna powinna występować w charakterze strony, czy uczestnika postępowania utrudnia nieświadomość zarówno organów, jak i samych organizacji, co do reprezentowanego w danym postępowaniu interesu, patologie występujące w działaniach organizacji, które mogą wpływać na błędną kwalifikację organu, czy też występująca w wielu sprawach administracyjnych różnorodność koniecznych do uwzględnienia interesów³⁰. Interes organizacji jako strony postępowania administracyjnego to interes prawny. Interes ten ma charakter indywidualny w tym znaczeniu, że dotyczy ściśle określonego podmiotu, jakim będzie konkretna organizacja społeczna, o której prawach i obowiązkach rozstrzyga się w postępowaniu³¹.

Aktywność organizacji społecznych jako strony postępowania sądowoadministracyjnego występującej z własnym interesem w zaskarżeniu jest największa w ostatniej z opisywanych kategorii spraw. Wnioski organizacji społecznych o udostępnienie informacji publicznej w tych sprawach często dotyczą metod i środków stosowanych przez organy państwa w działalności operacyjnej. W przeważającej części sądy administracyjne podtrzymują stanowisko organów o objęciu żądanej informacji ochroną jako informacji niejawnej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wyjaśniono pojęcie sprawy własnej organizacji społecznej na gruncie art. 239 § 2 p.p.s.a., zgodnie z którym nie mają obowiązku uiszczania opłat sądowych organizacje pożytku publicznego, działające na podstawie przepisów o działalności pożytku publicznego i wolontariacie,

29 A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna...*, s. 180.

30 M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 171–172.

31 A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna...*, s. 199. Wśród postępowań, w których organizacje społeczne najczęściej występują jako strony, można wskazać: 1) postępowanie administracyjne przed Społeczną Komisją Rewindykacyjną przy Ministrze Pracy i Polityki Socjalnej w sprawach zwrotu majątku utraconego przez organizację w czasie stanu wojennego; 2) postępowanie prowadzone przez Ministra Sprawiedliwości w sprawie wpisu lub wykreślenia z wykazu instytucji, organizacji społecznych, fundacji i stowarzyszeń uprawnionych do otrzymywania świadczeń pieniężnych i nawiązek; 3) postępowanie prowadzone przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie udzielenia lub cofnięcia zezwolenia na zbiorowe zarządzanie prawami pokrewnymi; 4) postępowanie prowadzone przez ministra właściwego resortowo ze względu na zakres działalności fundacji w przedmiocie wydania zezwolenia na utworzenie przedstawicielstwa fundacji zagranicznej na terenie RP; 5) postępowanie prowadzone przez Ministra Sportu i Turystyki w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie polskiego związku sportowego; 6) postępowanie prowadzone przez wojewodę w związku z wydaniem zakazu przeprowadzenia zgromadzenia publicznego; 7) postępowanie w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

w sprawach własnych, z wyjątkiem spraw dotyczących prowadzonej przez te organizacje działalności gospodarczej, a także organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w sprawach własnych dotyczących realizacji zleconego zadania publicznego na podstawie przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawowe zwolnienie od kosztów sądowych jest wyjątkiem od ogólnej zasady wyrażonej w art. 199 p.p.s.a., zgodnie z którą obowiązkiem jest samodzielne ponoszenie przez strony kosztów postępowania, w tym kosztów sądowych. Wszystkie odstępstwa od tej zasady wynikające z regulacji szczególnych, w tym art. 239 p.p.s.a., muszą być traktowane jako wyjątki podlegające wykładni ścisłej. Reguły ścisłego wykładania pojęcia „sprawy własnej”, o której mowa w art. 239 p.p.s.a., prowadzą do przyjęcia, że pojęcie to odnosić trzeba nie do wykonywanej przez organizację pożytku publicznego działalności statutowej, lecz do pojęcia sprawy administracyjnej, w której skarga została wniesiona, w ramach indywidualnego interesu prawnego takiej organizacji. Sformułowanie „sprawa własna” dotyczy zatem postępowania, w którym w drodze indywidualnego aktu administracyjnego organ władzy publicznej przyznaje lub nakłada określone prawa lub obowiązki wynikające z norm materialnoprawnych. Gdy rozpoznawana sprawa dotyczy realizacji przez stronę skarżącą jej celów statutowych, a zatem sfery działalności zewnętrznej stowarzyszenia, to nie wpływa bezpośrednio na jego prawa i obowiązki oraz nie zmienia jego sytuacji prawnej. Zwolnienie z obowiązku uiszczenia opłat sądowych nie może dotyczyć wypadków, gdy organizacja społeczna w zakresie swojej działalności występuje w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób³².

W praktyce rozróżnienie sytuacji, w których organizacja społeczna działa w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym w interesie społecznym od tych, w których działa w interesie własnym może narażać na trudności. W tym kontekście warto powołać uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 lutego 2020 r., II OPS 2/19, w której Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji na podstawie art. 7 ust. 3 *in fine* ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2019 r., poz. 122 ze zm. – dalej ustawa o ochronie zwierząt) organizacja społeczna, której statutowym celem jest ochrona zwierząt, a której upoważniony przedstawiciel odebrał zwierzę i zawiadomił o tym wójta (burmistrza, prezydenta miasta), posiada status strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił tym samym poglądów wyrażanych w niektórych orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, że wymienione w art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt podmioty nie posiadają uprawnień strony w prowadzonym przez wójta postępowaniu, które co do zasady prowadzone jest z urzędu oraz że okoliczność wystąpienia przez skarżące stowarzyszenie do wójta z zawiadomieniem o odebraniu zwierzęcia nie jest równoznaczne z legitymowaniem się przez

32 M. Niezgódka-Medek, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Warszawa 2015, s. 1052.

nie interesem prawnym w rozumieniu art. 28 k.p.a. Zgodnie z tym poglądem, o prawie organizacji społecznej do udziału w tym postępowaniu można byłoby mówić wówczas, gdyby zwróciła się ona o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w charakterze podmiotu na prawach strony w trybie art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. Poza tym, niezłożenie przez organizację społeczną wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. oznacza, że nie przysługiwał jej status uczestnika na prawach strony.

Z kolei zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, pierwszy etap procedury odebrania zwierzęcia w trybie art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, który może polegać na tym, iż upoważniony przedstawiciel organizacji społecznej dokonuje czynności władczej polegającej na odebraniu zwierzęcia właścicielowi pozwala na samoistne przyjęcie, że organizacja społeczna będzie posiadała interes prawny w toczącym się następnie postępowaniu administracyjnym zmierzającym do wydania decyzji w przedmiocie czasowego odebrania zwierzęcia.

Przekonywująca wydaje się argumentacja przedstawiona w powyższych orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych. Odebranie zwierzęcia w trybie art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt nie jest działaniem w interesie prawnym organizacji społecznej (art. 28 k.p.a.), ale w interesie społecznym rozumianym jako występowanie w obronie wartości powszechnie uznawanych przez społeczeństwo, jakimi są prawa zwierząt. Trudno mówić o jakiegokolwiek osobistej korzyści organizacji społecznej z tego tylko powodu, że wykonuje zadania, do których została powołana, tj. występuje w obronie praw zwierząt. Działanie w trybie art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt jest działaniem polegającym na wykonywaniu statutowych zadań organizacji społecznej powołanej do ochrony praw zwierząt. Uprawnienie organizacji społecznej polegające na umożliwieniu odebrania zwierzęcia nie kreuje jej własnego, osobistego interesu prawnego w znaczeniu, o którym mowa w art. 28 k.p.a. Nałożenie takiego uprawnienia (zarazem obowiązku) na przedstawiciela organizacji społecznej w mojej ocenie nie świadczy o indywidualnym, konkretnym i aktualnym interesie prawnym tej organizacji w postępowaniu administracyjnym, które zostanie wszczęte, aby usankcjonować stan faktyczny odebrania zwierzęcia. Interes prawny jest związany ze sferą prywatną, osobistą i własną, a do takiej nie można zaliczyć działania w celach statutowych organizacji społecznej i występowania w obronie wartości, do ochrony których organizacja społeczna została powołana. W art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt mowa zatem o chronionym prawnie interesie społecznym, którego reprezentantem jest organizacja społeczna, której upoważniony przedstawiciel może odebrać zwierzę zaniedbującemu go właścicielowi. Organizacja społeczna, której przedstawiciel wykonał przysługujące jej uprawnienia może następnie ubiegać się o reprezentowanie tego interesu w postępowaniu administracyjnym zmierzającym do prawnego usankcjonowania faktycznego odebrania zwierzęcia, ale tylko jeżeli złoży wniosek w trybie art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. i zostanie dopuszczona przez organ do udziału w tym postępowaniu. Postępowanie administracyjne, w ramach którego ma zostać wydana decyzja w przedmiocie

odebrania zwierzęcia nie jest postępowaniem, które dotyczy praw bądź obowiązków organizacji społecznej, lecz wyłącznie praw i obowiązków właściciela zwierzęcia. Organizacji społecznej, której przedstawiciel odebrał zwierzę właścicielowi w trybie art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt nie przysługuje status strony takiego postępowania w znaczeniu, w jakim jest nim właściciel zwierzęcia, a zatem w rozumieniu art. 28 k.p.a. Organizacja może wyłącznie działać na prawach przysługujących stronie, *de facto* nią nie będąc, pod warunkiem, że organ administracji publicznej pozytywnie rozpatrzy jej wniosek.

1.4. Legitymacja skargowa organizacji społecznych w sprawach z zakresu ochrony środowiska w prawie krajowym, amerykańskim i praktyce Trybunału Sprawiedliwości

Według stanowiska literatury, nie budzi wątpliwości, że rozwój prawa ochrony środowiska nie byłby możliwy bez udziału społeczeństwa w procesie tworzenia regulacji dotyczących tej materii. Dostęp do sądu w sprawach z zakresu ochrony środowiska to zagadnienie aktualne z uwagi na wagę tego problemu w obszarze prawa krajowego, ale zwłaszcza ze względu na problemy ochrony środowiska podejmowane na płaszczyźnie międzynarodowej i regulacji podejmowanych w tym zakresie³³. Wobec tego niezwykle istotne jest, na ile regulacje krajowe i zagraniczne pozwalają na efektywny dostęp do sądu administracyjnego m.in. organizacjom społecznym oraz warunki, na jakich dostęp ten może mieć miejsce.

W Stanach Zjednoczonych Sąd Najwyższy uznaje, że organizacje społeczne, których celem jest ochrona środowiska nie mają *locus standi* w sytuacji, gdy ich roszczenie jest wnoszone w imieniu obywateli. W sprawie *Sierra Club v. Morton*³⁴ Sąd Najwyższy orzekł, że organizacja nie mogła żądać udziału w sprawie, ponieważ nie twierdziła, aby którykolwiek z jej członków korzystał z parku lub zostałby poszkodowany z powodu inwestycji. Sąd odrzucił możliwość, aby *Sierra Club* mógł występować jako przedstawiciel ogółu społeczeństwa. Zauważył, że wartości, takie jak dobro środowiska naturalnego, podlegają ochronie w drodze kontroli sądowej. Podkreślił jednak, że test rzeczywistej szkody nie powinien być przeprowadzany tylko w odniesieniu do interesu będącego w zakresie jurysdykcji sądu, ale wymaga, aby osoba żądająca sądowej kontroli sama znajdowała się pośród poszkodowanych.

Odmienne rozstrzygnięcie zapadło w sprawie *United States v. Students Challenging Regulatory Proceedings (SCRAP)*³⁵. Sąd uznał, że dążenie do obserwowania

33 A. Budnik, *Legitymacja procesowa organizacji społecznych w sprawach z zakresu ochrony środowiska w prawie amerykańskim*, Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka 2016/3, s. 35.

34 405 U.S. 727 (1972).

35 412 U.S. 609 (1973). Sąd orzekł, że wykazano rzeczywistą szkodę, bowiem członkowie grup społecznych udowodnili, iż korzystają z lasów, rzek, potoków, gór i innych naturalnych źródeł oraz że korzystanie to zostanie naruszone przez wzrost opłat.

gatunków zwierząt, nawet w celach czysto estetycznych, jest interesem podlegającym ochronie prawnej. Jednak test rzeczywistej szkody wymaga, aby również skarżący był poszkodowany. Na gruncie sprawy *Coalition for Responsible Regulation v. EPA*³⁶. Sąd wskazał, że jeśli chodzi o ustalenie, czy w danej sprawie strona ma legitymację, chodzi o wykazanie, że interes, na który powołuje się podmiot jest czymś więcej niż zwykły interes ogólny, wspólny dla wszystkich członków społeczeństwa. Powód musi wykazać, że działanie rządu powoduje ryzyko dla indywidualnego interesu powoda.

Wydaje się, że bardzo trudno jest na gruncie takich warunków dostępu organizacji społecznych do postępowania sądowego uchwycić, jaki typ interesu reprezentuje w istocie organizacja ekologiczna w danym postępowaniu. Nie jest to z pewnością ten sam interes, który legitymacja skargowa tego typu organizacji zabezpiecza w polskim porządku prawnym, skoro interes ogółu społeczeństwa nie jest wystarczający do wykazania legitymacji procesowej, a konieczne jest wykazanie poszkodowania członków organizacji. Może budzić zatem wątpliwość, czy tego typu warunek nie zbliża go do poddania ochronie interesów partykularnych członków organizacji.

W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie dostępu organizacji ekologicznych do postępowań środowiskowych fundamentalne znaczenie ma stosowanie Konwencji z Aarhus, przyjętej w 1993 r., której podstawowym założeniem jest większe angażowanie ze strony obywateli i świadomość społeczna w sprawach środowiskowych oraz rozporządzenia nr 1367/2006³⁷.

Z wcześniejszego orzecznictwa TS wynikało, że Trybunał niekoniecznie re-spektował postanowienia Konwencji, interpretując kryteria z art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ściśle przez restrykcyjną wykładnię wymagania indywidualnego oddziaływania. Przykładowo w orzeczeniu z 2 kwietnia 1998 r. w sprawie *Greenpeace*³⁸ TS wskazał, że fakt poniesienia szkody lub możliwość jej wystąpienia nie jest wystarczający do wniesienia skargi, ponieważ taka szkoda może dotknąć w sposób generalny i abstrakcyjny dużej liczby osób, które nie można określić z wyprzedzeniem i odróżnić jako adresata decyzji. Co istotne, TS stwierdził, że organizacja utworzona w celu ochrony wspólnych interesów

36 *Massachusetts v. EPA* 549 U.S. 497 (2007).

37 Zgodnie z art. 9(2) (a) Konwencji, każda ze stron zapewnia, w ramach krajowego porządku prawnego, że członkowie zainteresowanej społeczności mający wystarczający interes lub alternatywnie powołujący się na naruszenie uprawnień, jeśli przepisy postępowania administracyjnego strony Konwencji wymagają tego jako przesłanki, mają dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy dla kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych każdej decyzji, działania lub zaniechania. Zgodnie z art. 9 (3) Konwencji, każda ze stron zapewnia, że członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, mają dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających przepisy jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska.

38 Wyr. TS z 2 kwietnia 1998 r., C-321/95 P, *Greenpeace i inni v. Komisja*.

określonej kategorii osób nie może być uważana za bezpośrednio i indywidualnie dotkniętą przez środek mający wpływ na generalny interes tej kategorii osób. Tym samym w postępowaniu o uchylenie podjętego środka, skarga nie może zostać uznana za skuteczną, jeżeli członkowie danej organizacji nie mogą jej wnieść samodzielnie. Skoro podmioty prywatne nie mogły zostać uznane za poszkodowane przez zaskarżoną decyzję, to i członkowie organizacji nie mają legitymacji procesowej. W ten sposób Trybunał wyklucza legitymację organizacji opartą o oddziaływanie generalne, abstrakcyjne i pośrednie zaskarżonej decyzji³⁹. Tym samym Trybunał zdaje się pomijać istotę interesów środowiskowych, które mają charakter dzielony i wspólny dla dużej liczby podmiotów⁴⁰. Taka wykładnia traktatu przez Trybunał odpowiadała warunkom dostępu organizacji społecznych do sądu sformułowanych przez Sąd Najwyższy w Stanach Zjednoczonych.

Początkowy rygorystyczny pogląd Trybunału zdaje się jednak obecnie ewoluować w kierunku wypracowania konstrukcji dostępu organizacji ekologicznych do postępowania sądowego jako złotego środka między *actio popularis* a brakiem możliwości powoływania się na interes ogółu w sprawach z zakresu ochrony środowiska. W wyroku TS z 12 maja 2011 r., C-115/09 Trybunał uznał, że art. 10a akapit trzeci, zdanie ostatnie dyrektywy 85/337 należy rozumieć w ten sposób, że wśród praw, które mogą być naruszone, z których mają korzystać stowarzyszenia ochrony środowiska, powinny znaleźć się przepisy prawa krajowego, które wprowadzają w życie ustawodawstwo Unii w dziedzinie ochrony środowiska, jak również przepisy Unii w zakresie ochrony środowiska mające bezpośrednią skuteczność. Tym samym Trybunał uznał prawo organizacji społecznych do powoływania się na naruszenie przepisu chroniącego jedynie interesy ogółu. Z kolei w stanowisku wyrażonym przez rzecznik generalną E. Sharpston w opinii w sprawie C-263/08 podkreśla ona pozytywne aspekty przyznania organizacjom zajmującym się ochroną środowiska legitymacji procesowej, podnosząc, że jest to słuszna próba przyjęcia złotego środka pomiędzy najdalej idącym rozwiązaniem, jakim jest skarga powszechnie dostępna, a minimalistycznym podejściem, jakim są skargi indywidualne, czyli dostępne dla tych jednostek, które mają bezpośredni interes w rozstrzygnięciu sporu. Zachęcając jednostki do uruchomienia sporów środowiskowych za pośrednictwem organizacji ekologicznych zajmujących się ochroną środowiska, zdaniem Rzecznik, chroni się sądy przed ich przeciążeniem i paraliżem, łącząc w jednym działaniu żądania wielu jednostek⁴¹.

39 A. Budnik, *Legitymacja procesowa...*, s. 52.

40 Tamże, s. 53.

41 Podobny pogląd wyraziła rzecznik na gruncie opinii w sprawie C-115/09. Stwierdziła, że znacząca rola organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska stanowi przeciwwagę dla decyzji o niewprowadzaniu obowiązkowej *actio popularis* dla spraw z zakresu ochrony środowiska. Ponadto włączenie organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska w proces decyzyjny zarówno na etapie administracyjnym, jak i sądowym, wzmacnia legitymację do ich podejmowania, a także poprawia skuteczność procedur, które

Polskie ustawodawstwo dalece respektuje warunki ustanowione Konwencją z Aarhus, bowiem w istocie konstruuje swoiste *actio popularis* organizacji ekologicznych w zakresie dostępu do sądu administracyjnego. Z porównania art. 50 § 1 p.p.s.a. i art. 44 ust. 3 ustawy o dostępie do środowiska wynika, że ten ostatni przepis przewiduje możliwość wniesienia przez organizacje ekologiczne skargi do sądu administracyjnego niezależnie od istnienia interesu prawnego innych osób (w odróżnieniu od legitymacji skargowej organizacji społecznych z art. 50 § 1 p.p.s.a.), co z kolei może prowadzić do wniosku, że organizacja ekologiczna może zaskarżyć zarówno decyzję w sprawach dotyczących interesu prawnego innych osób, jak i dotyczących jedynie interesu faktycznego innych osób, a nawet w sprawach nie dotyczących interesu innych osób. Ustawa nie odnosi się do kryterium naruszenia prawa. Wydaje się zatem, że na gruncie art. 44 ust. 3 ustawy o dostępie do środowiska można mówić o możliwości zaskarżenia przez organizację ekologiczną decyzji dotyczących interesów jednostek, jak i dotyczących interesów ogółu, niezależnie od tego, jakie prawa zostały naruszone. Istotne znaczenie ma jedynie kwestia, czy skarga jest uzasadniona celami statutowymi organizacji⁴². Taka konstrukcja dalece odbiega od legitymacji skargowej z art. 50 § 1 p.p.s.a., w ramach której organizacja społeczna występuje w interesie społeczeństwa (mniejszej lub większej grupy obywateli), jednak reprezentuje ten interes wyłącznie w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób.

2. Legitymacja skargowa prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców

Klasyczny układ podmiotowy w postępowaniu sądowoadministracyjnym, o którym mowa w art. 32 p.p.s.a., ulega rozszerzeniu na podstawie art. 8 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem, prokurator oraz Rzecznik Praw Dziecka mogą wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. Rzecznik Praw Dziecka może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praw dziecka. Z kolei Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców może wziąć udział w każdym toczącym

mają na celu zapobieganie szkodom w środowisku naturalnym (za: B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013, s. 330).

42 K. Frączak, *Quaestio actio popularis...*

się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praw mikroprzedsiębiorcy, małego lub średniego przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z 8 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców. W takim przypadku podmiotom tym przysługują prawa strony.

W postępowaniu sądowoadministracyjnym prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców zgodnie z art. 8 p.p.s.a. mają prawo udziału w każdym toczącym się postępowaniu sądowoadministracyjnym dla ochrony wskazanych wartości.

Podstawy prawne do wniesienia skargi przez prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka stwarza art. 8 w zw. z art. 50 § 1 p.p.s.a. w związku z przepisami ustaw szczególnych. Zgodnie z art. 14 pkt 6 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014 r., poz. 1648), Rzecznikowi Praw Obywatelskich przysługuje prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego oraz uczestniczenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym na prawach przysługujących prokuratorowi. Zgodnie z art. 10 pkt 5 ustawy z 6 stycznia 2001 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. z 2015 r., poz. 2086), Rzecznik Praw Dziecka ma prawo wnieść skargę do sądu administracyjnego i uczestniczyć w postępowaniu sądowoadministracyjnym na prawach prokuratora. Zgodnie z art. 2 ustawy z 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. poza. 177 ze zm.), prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności. W zakresie obowiązku stania na straży praworządności w art. 3 § 1 pkt 7 ustawy o prokuraturze wyliczono zaskarżanie do sądu niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych oraz udział w postępowaniu sądowym w sprawach zgodności z prawem takich decyzji. Zgodnie z art. 70 ustawy o prokuraturze, jeżeli uchwała lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wnioskiem o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru; w przypadku uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 67 ustawy o prokuraturze, udział prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym określają ustawy.

Art. 50 § 1 p.p.s.a. stanowi *expressis verbis* o legitymacji prokuratora do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Regulacja przyjęta w art. 8 § 1 p.p.s.a. daje podstawy do wyprowadzenia wartości, na jakich oparta jest legitymacja prokuratora. Wartością tą jest potrzeba ochrony praworządności, a zatem dla złożenia skargi przez prokuratora nie ma znaczenia, czy przy działaniu administracji publicznej doszło do naruszenia prawa na korzyść, czy niekorzyść jednostki⁴³.

W doktrynie zdaje się budzić wątpliwość, czy kompetencje prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich na gruncie art. 50 § 1 p.p.s.a. są rozłączne i każdy z tych

43 B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2017, s. 316; teźże, *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych*, ZNSA 2006/2, s. 7.

podmiotów ma wyodrębniony zakres wartości, w ramach których występuje ze skargą do sądu administracyjnego⁴⁴, ale art. 50 § 1 p.p.s.a. w związku z przepisami ustaw szczegółowych w razie kwalifikowanego naruszenia praworządności poprzez naruszenie praw i wolności człowieka i obywatela uprawnia również prokuratora do wystąpienia ze skargą do sądu administracyjnego. Dostrzec można i takie poglądy, w których wprost stwierdza się, że prokurator może wystąpić ze skargą do sądu administracyjnego w celu ochrony obiektywnego porządku prawnego lub praw człowieka i obywatela⁴⁵. Z drugiej strony, wskazuje się, że Rzecznik Praw Obywatelskich może wnieść skargę, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. Art. 50 § 1 p.p.s.a. stanowi o legitymacji Rzecznika Praw Obywatelskich do wniesienia skargi nie wprowadzając ograniczenia przedmiotowego. Przyjęta w art. 8 § 1 p.p.s.a. regulacja stanowiąca o ochronie praworządności jako przesłance legitymacji skargowej pozostawia wątpliwość co do zgodności z art. 208 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. Stanowi to podstawę do wykładni zmierzającej do powiązania naruszenia obiektywnego porządku prawnego z prawami człowieka i obywatela. Nie ma zatem podstaw do wyprowadzenia ograniczenia przedmiotowego legitymacji Rzecznika Praw Obywatelskich, które wyłączałyby prawo skargi do sądu administracyjnego⁴⁶. Co więcej, sąd jest związany oceną prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich co do przesłanki potrzeby ochrony praworządności lub praw człowieka i obywatela i nie został wyposażony w mechanizm pozwalający na weryfikację wartości, w ramach której te podmioty instytucjonalne występują ze skargą do sądu administracyjnego.

Takie rozwiązanie ustawowe może budzić pewne wątpliwości co do tego, czy kryterium interesu, w obronie którego występuje prokurator (RPO), należy zawsze ujmować w kategoriach obiektywnych, a nie subiektywnych⁴⁷. Kryterium potrzeby ochrony praworządności może być bowiem w modelu legitymacji skargowej o tyle subiektywne, że sąd administracyjny jest związany żądaniem (oceną) prokuratora i nie poddaje go ocenie pod względem zabezpieczonej wartości. Brak takiej pozytywnej oceny nie zamknie drogi do uruchomienia postępowania sądowoadministracyjnego⁴⁸.

44 B. Adamiak, *Z problematyki...*, s. 7. Autorka twierdzi, że jedyną podstawą legitymacji skargowej prokuratora jest ochrona praworządności. Legitymacja skargowa RPO oparta jest wyłącznie na ochronie wolności i praw człowieka i obywatela.

45 B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna...*, s. 317; R. Walczak, *Legitymacja procesowa prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2010, s. 213. Autor twierdzi, że prokurator przed sądami administracyjnymi broni obiektywnego porządku prawnego lub praw człowieka i obywatela.

46 B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna...*, s. 322.

47 R. Walczak, *Legitymacja...*, s. 218.

48 B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna...*, s. 316. Przykładem odwołania się do tego stanowiska jest wyrok NSA z 5 czerwca 2012 r., II OSK 747/12, w którym stwierdzono, iż sąd nie

Rola prokuratora w postępowaniu sądowym jest szczególna. Z jednej strony jest on stroną tego postępowania dążącą do uzyskania określonego wyroku, z drugiej jednak ma on być gwarantem zachowania praworządności. Jego legitymację procesową określa się jako „legitymację publiczną” w przeciwieństwie do „legitymacji prywatnej” innych podmiotów, które składają skargę w celu ochrony własnego interesu prawnego⁴⁹. Źródło legitymacji procesowej prokuratora wypływa z ustawy, ale oparta jest ona na innych założeniach. Prokurator jest „stróżem prawa” – w tym założeniu tkwi pierwiastek publiczny, ochrona obiektywnego porządku prawnego, do którego prokurator jest legitymowany z mocy ustawy. Legitymacja publiczna prokuratora nie ogranicza się do wąsko rozumianego interesu publicznego przez pryzmat ustawowych jego zadań. Prokurator nie działa we własnym interesie. Jego obowiązkiem jest występowanie w interesie ogólnym, w obronie praworządności⁵⁰.

W orzecznictwie podkreśla się, że prokuratorska kontrola jest kontrolą legalności, a więc jego udział w postępowaniu sądowoadministracyjnym może być poddyktowany dwojakiego rodzaju względami. Po pierwsze, może być on środkiem służącym weryfikacji, czy postępowanie przed organem administracyjnym i zapadły w nim akt lub podjęta czynność są zgodne z prawem. Po drugie, może on mieć na celu ochronę praworządności w postępowaniu sądowym. Udział prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest jednym z aspektów realizacji zasady państwa prawnego⁵¹. Kryterium ochrony praworządności nie wprowadza ograniczeń przedmiotowych w obrębie legitymacji skargowej prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym⁵².

Powyższe oznaczać może, że w szerokiej formule ochrony praworządności na etapie wniesienia skargi, wynikającej z respektowania braku granic przedmiotowych tej ochrony, prokurator mógłby być uprawniony do zaskarżenia każdego z aktów poddanych kognicji sądów administracyjnych na podstawie art. 8 w zw. z art. 50 § 1 p.p.s.a. Nawet gdyby rozważać taką szeroką formułę legitymacji skargowej prokuratora, w niektórych przypadkach skuteczność jego skargi powinna

może oddalić skargi z tej przyczyny, że jej wniesienie było pozbawione podstaw prawnych w świetle uzasadnionej ochrony praw i wolności obywatela, czy ochrony praworządności.

49 J. Jodłowski, J. Resich, Z. Lapierre, J. Misiak-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2007, s. 205.

50 R. Walczak, *Legitymacja...*, s. 218.

51 Wyr. NSA z 13 marca 2018 r., II OSK 385/07, CBOSA.

52 Podstawą do wyłączenia pewnych kategorii aktów lub czynności poddanych kognicji sądu administracyjnego z ochrony praworządności nie może być zatem uregulowanie podstaw legitymacji skargowej innych podmiotów w ustawach szczególnych. Uprawnienie do wniesienia skargi w ramach instytucjonalnej ochrony praworządności pozostaje autonomicznym prawem prokuratora, niezależnym od legitymacji skargowej uregulowanej w ustawach szczególnych. Model legitymacji skargowej prokuratora uregulowany w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zakłada, że prokurator może wystąpić ze skargą na akt bądź czynność wymienione w art. 3 p.p.s.a., chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

jednak zależeć wówczas od warunków określonych w przepisach szczególnych. Takimi przepisami są art. 145 § 1 pkt 4 oraz art. 145a i art. 145 b k.p.a. Przesłanki te, w odróżnieniu od pozostałych przesłanek wznowieniowych, mają charakter wyłącznie wnioskowy i wyrażają podstawę do realizacji prawa podmiotowego strony o charakterze materialnym, którego treścią jest możliwość domagania się powtórzenia czynności jurysdykcyjnych w sprawie administracyjnej. Trafność tego stwierdzenia potwierdza art. 147 zdanie drugie Kodeksu postępowania administracyjnego, który stanowi, że wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 oraz art. 145a i art. 145b następuje tylko na żądanie strony. Oznacza to, że prawo do żądania wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia postępowania na tej podstawie ma wyłącznie strona oraz podmioty na prawach strony. Od oceny strony zależy zatem, czy oparcie decyzji na wadliwej, z punktu widzenia Konstytucji RP, podstawie prawnej narusza jej prawa nabyte, czy też nie. W przypadku, gdy strona uzna, że do takiego naruszenia nie doszło, brak jest podstawy do weryfikacji decyzji. Oceną strony jest objęta decyzja ostateczna, niezależnie od jej treści, a więc zarówno decyzja tworząca prawa, jak i decyzja, z której dla strony prawa nie wypływają. Żądanie strony z art. 145a § 1, art. 145b, art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. są żądaniami materialnoprawnymi, żądaniami rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. Nie można ich zatem rozpatrywać wyłącznie jako prawa procesowego do złożenia nadzwyczajnego środka zaskarżenia. Zauważyć należy, że wprawdzie sama legitymacja skargowa prokuratora nie jest bezpośrednio związana z aspektem materialnoprawnym, to jednak pamiętać należy, że jest ona składana w sprawie dotyczącej interesów innych osób, a więc w „cudzej sprawie” w rozumieniu materialnoprawnym. Musi zatem istnieć norma prawna (prawa materialnego, procesowego lub ustrojowego) wiążąca sferę indywidualnych praw i obowiązków tych osób z zaskarżonym aktem. Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że sąd administracyjny na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. nie może stwierdzić, że zaistniała przesłanka „dająca podstawę” do wznowienia postępowania z art. 145 § 1 pkt 4, art. 145a i art. 145b k.p.a. w sytuacji, gdy żądanie uchylenia decyzji nie zostało sformułowane przez stronę postępowania administracyjnego uprawnioną do jego złożenia. Prokurator może podejmować czynności procesowe, nie może jednak dysponować uprawnieniem strony o charakterze materialnym, a takim jest możliwość strony do żądania wznowienia postępowania administracyjnego w przypadku zaistnienia przesłanek określonych w art. 145 § 1 pkt 4, art. 145a i art. 145b k.p.a. Konsekwencją braku zgody adresatów decyzji na jej wzruszenie w trybie powołanych przepisów jest oddalenie skargi prokuratora, gdyż skorzystanie z tej przesłanki wznowieniowej ustawodawca pozostawił w gestii strony. Żądanie wznowienia postępowania z przyczyn określonych w tych przepisach ma charakter materialnoprawny i stanowi wyłącznie prawo strony – adresata decyzji administracyjnej. Zgoda strony jest koniecznym elementem wznowienia postępowania administracyjnego lub skutecznego powołania się na przesłankę w postępowaniu sądowoadministracyjnym. O ile wyjątkowo możliwe jest wniesienie skargi przez prokuratora z powołaniem na wyżej wymienione przesłanki

wznowieniowe, to działanie takie będzie w interesie strony, o ile na to uzyskana zostanie jej zgoda. W przypadku podanych powyżej przesłanek wznowienia tylko wola podmiotu wyrażona w żądaniu wznowienia postępowania, skardze, zgodzie na jej złożenie, decyduje o czynnościach procesowych prowadzących w konsekwencji do rozpoznania sprawy⁵³.

Z kolei art. 8 § 2 p.p.s.a. nie wiąże uprawnień procesowych Rzecznika Praw Dziecka z ochroną praworządności. Przy uwzględnieniu kryterium kontroli i stosowanych przez sąd administracyjny środków, ocena ochrony praw dziecka musi być dokonana przez pryzmat ochrony praworządności. Sąd administracyjny nie ma bowiem odrębnych środków rozpoznania i uwzględnienia skargi Rzecznika Praw Dziecka. Przyjęte kryterium uprawnień procesowych Rzecznika Praw Dziecka wymaga ustalenia związku działalności administracji publicznej z prawami dziecka, np. w sprawach pomocy społecznej, oświaty, świadczeń rodzinnych. Legitymacja skargowa Rzecznika Praw Dziecka jest zatem ograniczona przedmiotowo⁵⁴.

Począwszy od 2014 r., liczba skarg wnoszonych przez prokuratorów do sądów administracyjnych stopniowo wzrasta, w 2018 r. w stosunku do 2014 r. prawie o połowę. Tendencję rosnącą skarg wnoszonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich obserwowano w latach 2014–2017, przy czym w 2018 r. liczba ta spadła. Liczba skarg wnoszonych przez Rzecznika Praw Dziecka od 2017 r. pozostaje na podobnym poziomie (w 2017 i 2018 r. wniesiono odpowiednio trzy i dwie skargi), przy czym wskazuje to na włączenie się Rzecznika Praw Dziecka, który w latach 2014–2016 nie wniósł żadnej skargi, w system ochrony praw i wolności zapewniany przez sądownictwo administracyjne.

Prokurator przejawia inicjatywę skargową najczęściej w przedmiocie: uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów sportowych, uchwał w sprawie regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków, uchwał w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, uchwał w sprawie wysokości stawek opłat za parkowanie i sposobu pobierania opłat za parkowanie pojazdów, uchwał w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, uchwał w sprawie utworzenia zespołu szkolno-przedszkolnego, uchwał w sprawie nadania statutu szpitalom, uchwał w sprawie opłat za pobyt w domu pomocy społecznej, uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w tym zwłaszcza terenów przeznaczonych na lokalizację elektrowni wiatrowych, nakazów rozbiórki, zezwoleń na budowę zjazdów z drogi gminnej, czy zwrotu nienależnie pobranego świadczenia.

Rzecznik Praw Obywatelskich skarżył uchwały w sprawie ustalania wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów na parkingach strzeżonych, uchwały w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości opłat za parkowanie i sposobu pobierania opłat, decyzje w sprawie wstrzymania działalności instalacji kompostowni odpadów zielonych, uchwały w sprawie wieloletniego programu

53 Wyr. NSA z 6 marca 2018 r., I OSK 797/16.

54 B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna*..., s. 326.

gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, bezczynność organów, akty Przewodniczącego Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności, decyzje w sprawie zatwierdzenia projektu podziału nieruchomości, decyzje w sprawie jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka, decyzje w sprawie ochrony danych osobowych.

Widać zatem, że w przyjętym modelu legitymacji skargowej, prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich są inicjatorami postępowań sądowych wszczynanych w sprawach ochrony środowiska jako dobra publicznego, nie zaś jednostki. Rzecznik Praw Dziecka występował ze skargą w sprawach decyzji dotyczących przyznania świadczeń rodzinnych oraz w sprawie uchwały w przedmiocie trybu udzielenia i rozliczenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli.

Warto podkreślić jednocześnie, że istnieje wiele wariantów zwiększenia ochrony interesu publicznego w ramach modelu legitymacji skargowej. Na uwagę zasługuje zwłaszcza przyznanie szerszej ochrony interesom grupowym na etapie wnoszenia skargi do sądu administracyjnego, który to problem, jak się wydaje, wymaga pogłębionej dyskusji.

Zakończenie

Stanowiące przedmiot niniejszej monografii zdolność sądowa oraz legitymacja skargowa, choć zaliczane do podstawowych kategorii procesowych, którymi posługuje się nauka i orzecznictwo, budzą w praktyce wiele kontrowersji i rozbieżności doktrynalnych. Celem monografii było zaprezentowanie dostrzeżonych w dyskursie naukowym oraz w orzecznictwie wątpliwości jako tła dla rozważań zmierzających w kierunku sformułowania propozycji szczegółowych rozwiązań normatywnych. Rozważania z obrębu modelu legitymacji skargowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym ukierunkowano na udzielenie odpowiedzi na pytanie o potrzebę uaktualnienia standardu ochrony grup interesów stanowiących przedmiot jego ochrony. Zidentyfikowane interesy mogą się częściowo pokrywać albo pozostawać ze sobą w sprzeczności, a ponadto ewoluować, a zatem formuła ich ochrony może wymagać zmian na przestrzeni czasu. Z sytuacją taką mamy do czynienia obecnie w związku z rosnącą potrzebą szerszej niż dotychczasowa partycypacji społecznej w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym. Interesy, o których mowa była powyżej, nie funkcjonują w próżni, tzn. stopień zabezpieczenia jednej kategorii interesu przekłada się na stopień zabezpieczenia innych. Przykładowo, zwiększenie zakresu ochrony interesu publicznego i społecznego może spowodować zawężenie zakresu ochrony interesu indywidualnego, ale zdominowanie modelu legitymacji przez wąsko rozumiany interes we wniesieniu skargi nie odpowiada w pełni zmieniającym się na przestrzeni lat grupom interesów. Wraz z ewolucją postrzegania poszczególnych interesów, której powinny odpowiadać odpowiednie formy ich ochrony, sądy administracyjne mogą zostać postawione przed koniecznością skonfrontowania się z problemem udzielenia bądź odmowy udzielenia ochrony sądowej interesom, których nie da się jednoznacznie zakwalifikować jako interesy indywidualne, publiczne, prawne bądź faktyczne, np. rozmaitym formom interesów grupowych, czy rozproszonych. W pracy poddano analizie celowość oraz możliwe sposoby przyznania ochrony tym interesom, akcentując potrzebę przyjęcia takich, które nie prowadzą do nieproporcjonalnego ograniczenia zakresu ochrony interesu indywidualnego.

Szczególnie dużo miejsca w pracy poświęcono statusowi procesowemu jednostek samorządu terytorialnego i ich organów oraz wyjaśnieniu wątpliwości związanych z ich pozycją przed sądem administracyjnym. Zwrócono uwagę w jaki sposób ich złożony status procesowy powinien mieć wpływ na sposób interpretacji zasady sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i na katalog instrumentów jej dochodzenia przez te podmioty, a w konsekwencji także na ich zdolność sądowoadministracyjną oraz legitymację skargową.

Bibliografia

- Adamiak B., [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, Warszawa 2014.
- Adamiak B., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Adamiak B., *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych*, ZNSA 2006/2.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Adamiak B., Borkowski J., *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2015.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2015.
- Agopszowicz A., Gilowska Z., Taniewska-Peszko M., *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 2001.
- Alexy R., *Teoria praw podstawowych*, tłum. B. Kwiatkowska, J. Zajadło, Warszawa 2016.
- Bach-Golecka D., [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Safjan, M. Bosek, t. 2, Warszawa 2016.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne*, Łódź 2007.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010.
- Bandarzewski K., *Glosa do postanowienia WSA z 7 lutego 2006 r., II SA/Bk 61/06, PPP 2007/5*.
- Bandarzewski K., *O podmiotowości wspólnot samorządowych*, [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2020.
- Berutowicz W., *Znaczenie prawne sądowego dochodzenia roszczeń*, Warszawa 1966.
- Biernat S., *Dostęp osób prywatnych do sądów unijnych po Traktacie z Lizbony (w świetle pierwszych orzeczeń)*, Europejski Przegląd Sądowy 2014/1.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Blicharz J., *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005.
- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, seria Acta Universitatis Wratislaviensis, t. CXXXVIII, Wrocław 1985.

- Bogusz M., „Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia” jako podstawa zaskarżenia aktu prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego do sądu administracyjnego, *Gdańskie Studia Prawnicze* 2015/2.
- Bogusz M., *Podstawy zaskarżania i wzruszenia uchwały organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, PiP 1994/12.
- Borecki P., *Prawotwórcza i porządkująca rola Sądu Najwyższego w sprawach wyznaniowych – uwagi w sprawie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 12 września 2018 r.*, III CZP 14/18, PS 2020/1.
- Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z 27 września 2002 r.*, II SA 2109/00, OSP 2001/6.
- Borkowski J., *Nowy francuski model sądownictwa administracyjnego*, PiP 2001/10.
- Borucka-Arctowa M., *Sprawiedliwość proceduralna a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i jego rola w okresie przemian systemu prawa*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzcíński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996.
- Broniewicz W., *Pojęcie legitymacji procesowej*, [w:] *Studia z procesu cywilnego*, red. K. Korzan, Katowice 1986.
- Brylak B., *Instytucja gravamen w postępowaniu karnym*, Warszawa 2013.
- Brzozowski P., *Glosa do wyroku NSA z 17 października 2007 r.*, II OSK 1225/06, System Informacji Prawnej Lex.
- Brzozowski W., *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, PiP 2016/11.
- Budnik A., *Legitymacja procesowa organizacji społecznych w sprawach z zakresu ochrony środowiska w prawie amerykańskim*, *Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka* 2016/3.
- Cases, *Materials and Text on Judicial Review of Administrative Action*, eds. C. Bakes, M. Eliantonio, London 2019.
- Celińska-Grzegorzczak K., *Gravamen w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PS 2016/3.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2019.
- Chludziński B., *Prawo do sądu a reforma postępowania sądowoadministracyjnego*, *Studia Iuridica Torunienisa* 2016, t. XVII.
- Chmaj M., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
- Chmielnicki P., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Chorąży K., Taras W., Wróbel A., *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Kraków 2003.
- Chróścielewski W., *Glosa do wyroku WSA w Warszawie z dnia 27 stycznia 2004 r.*, III SA 1617/02, OSP 2005/11.
- Chróścielewski W., *Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2010/5–6.
- Chróścielewski W., Tarno J.P., Dańczak P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018.

- Cioch P., Nowińska J., *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2007.
- Cytowski T., *Procesowe nadużycie prawa*, PS 2005/5.
- Czarnik Z., Posłuszny J., Żukowski L., *Internacjonalizacja administracji publicznej*, System Informacji Prawnej Lex.
- Czarny P., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, System Informacji Prawnej Lex.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, PiP 1997/11.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Dmowski S., Trzaskowski R., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga pierwsza. Część ogólna*, red. J. Gudowski, System Informacji Prawnej Lex.
- Dobek A., *Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Wrocław 2008.
- Dolecki H., *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007.
- Doliwa A., *Atrybut osobowości prawnej jako gwarant samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego*, red. P. Sitniewski, Białystok 2009.
- Doliwa A., *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Drachal J., Jagielski J., Cherka M., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
- Drachal J., Jagielski J., Stankiewicz R., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
- Duda A.S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Działocha K., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. I, System Informacji Prawnej Lex.
- Ereciński T., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. II: *Postępowanie rozpoznawcze*, System Informacji Prawnej Lex.
- Ereciński T., [w:] *System Prawa Procesowego Cywilnego*, red. T. Ereciński, J. Gudowski, P. Grzegorzczak, t. 3, cz. 1, Warszawa 2013.
- Filipek J., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1979/11.
- Florczak-Wątor M., [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. 1, Warszawa 2016.
- Florczak-Wątor M., *Ważenie zasad konstytucyjnych jako podstawa sądowej wykładni prawa*, [w:] *Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Materiały Naukowe*, t. IV: *Argumentacja konstytucyjna w orzecznictwie sądowym*, Warszawa 2016.
- Frączak K., *Quasi actio popularis organizacji pozarządowych działających na rzecz ochrony środowiska w sprawach dotyczących interesu ogółu. Glosa do wyroku TS z 12 maja 2011 r., C-115/09*, System Informacji Prawnej Lex.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009.
- Garlicki L., *Synteza*, [w:] *Organy ochrony prawna – regulacja w nowej konstytucji*, Studia Konstytucyjne UW 1989, t. V.

- Geburczyk F., *Legitymacja skargowa w polskim, niemieckim i francuskim postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka 2013/2.
- Geburczyk F., *Szczegółowe wymogi formalne skargi do sądu administracyjnego w ujęciu komparatystycznym – prawo do sądu, pomiędzy dowolnością a formalizmem*, PPP 2019/7–8.
- Geburczyk F., *Wykonanie wyroków sądowoadministracyjnych we Francji*, [w:] *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, red. W. Piątek, Warszawa 2017.
- Góralczyk W., *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Górska A., *Gravamen jako przesłanka dopuszczalności skargi w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PS 2019/2.
- Gronkiewicz A., *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Grzegorzczak P., Weitz K., [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. 1, Warszawa 2016.
- Grzeszczyk W., *Praktyczne aspekty gravamen w postępowaniu karnym*, Prokuratura i Prawo 2008/11.
- Gut D., *Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych – tendencje rozwojowe*, Lublin 2018.
- Gutowski M., Kardas P., *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017.
- Hauser R., Trzciński J., *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2018.
- Ignatowicz J., *Ochrona posiadania*, Warszawa 1963.
- Iwańska B., *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013.
- Izdebski H., *Francja*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
- Jagielska J., Wiktorowska A., Wajda P., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
- Jagoda J., *Prawne przesłanki samodzielności samorządu terytorialnego*, Wrocław 2016, <https://repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/publication/82611/edition/79093/prawne-przeslanki-samodzielnosci-samorzadu-terytorialnego-jagoda-joanna?language=pl> [dostęp: 31.01.2023].
- Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.
- Jakimowicz W., *Prawo administracyjne*, [w:] *Prawo francuskie*, red. A. Machowska, Kraków 2004.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.

- Jakubowski A., *Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 grudnia 2011 r., II OPS 1/11, ST 2012/3*.
- Jakubowski A., *Właściwość rzeczowa sądów administracyjnych w świetle standardu konstytucyjnego*, Warszawa 2017.
- Jędrejek G., *Legitymacja procesowa w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2019.
- Jodłowski J., Resich J., Lapierre Z., Misiak-Jodłowska J., Weitz K., *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2007.
- Judicial Lawmaking and Administrative Law*, eds. E. Stroink, E. van der Linden, Oxford 2005.
- Kabat A., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Warszawa 2015.
- Kalisz A., *Rozwiązywanie kolizji norm i zasad w kontekście praw człowieka. Uwagi teoretycznoprawne*, [w:] *Wolność wypowiedzi versus wolność religijna. Studium z zakresu prawa konstytucyjnego, karnego i cywilnego*, red. A. Biłgorajski, Warszawa 2015, https://www.ksiegarnia.beck.pl/media/product_custom_files/1/3/13765-wolnosc-wypowiedzi-versus-wolnosc-religijna-studium-z-zakresu-prawa-konstytucyjnego-karnego-i-cywilnego-artur-bilgorajski-darmowy-fragment.pdf [dostęp: 31.01.2023].
- Kamiński M., *Konstytucyjne podstawy domniemania ważności decyzji administracyjnej*, PiP 2007/9.
- Kiermaszek L., Mikosz R., *Legitymacja skargowa jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2005/2–3.
- Kisiel W., *Legitymacja jednostki do zaskarżania uchwał samorządowych (w orzecznictwie sądów administracyjnych)*, ZNSA 2009/3.
- Kisielewicz A., *Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego: 150 orzeczeń NSA, komentarz, ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2002.
- Kmieciak Z., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, System Informacji Prawnej Lex.
- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Kmieciak Z., Łętowska E., *Wstęp*, [w:] *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia i interesu prawnego*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2017.
- Knysiak-Sudyka H., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, System Informacji Prawnej Lex.
- Knysiak-Sudyka H., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz i orzecznictwo*, System Informacji Prawnej Lex.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. I, System Informacji Prawnej Lex.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, System Informacji Prawnej Lex.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, System Informacji Prawnej Lex.
- Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011.
- Kordela M., *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, RPEiS 2006/1.
- Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012.
- Korzeniowska A., Tarno J.P., *Glosa do wyroku NSA z 13 grudnia 1993 r., I SA 1725/93*, Glosa 1997/4.
- Kosieradzka-Federczyk A., *Włochy*, [w:] *Elementy ustrojowo-funkcjonalne sądownictwa administracyjnego w wybranych państwach europejskich*, red. B. Majchrzak, Warszawa 2020, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2020/10/IWS_-B.-Majchrzak-red._Elementy-ustrojowo-funkcjonalne-s%C4%85downictwa-administracyjnego-w-wybranych-pa%C5%84stwach-europejskich.pdf [dostęp: 31.01.2023].
- Krawczyk A., *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w Austrii w świetle założeń reformy sądownictwa administracyjnego (Verwaltungsgerichtsbarkeits Novelle, 2012)*, [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji rozwojowych*, red. I. Lipowicz, Z. Kmiecik, Warszawa 2012.
- Kruś M., *Wykonywanie władzy publicznej a publiczne prawa podmiotowe jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2020.
- Kubuj K., [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Safjan, M. Bosek, t. 1, Warszawa 2016.
- Kuleszyńska A., *Zaskarżanie rozstrzygnięć karnych w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym – interes prawny oraz gravamen*, PS 2019/4.
- Kulikowska-Kulesza J.E., *Polskie postępowanie przed sądami administracyjnymi w świetle standardów ETPC w zakresie prawa do rzetelnego procesu sądowego*, Kraków–Legionowo 2016.
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.
- Lemańska J., *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Warszawa 2016.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006.
- Leszczyński L., Maroń G., *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G 2013, vol. LX/1.
- Lisowski P., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (kluczowe aspekty terminologiczno-pojęciowe i konstrukcyjne)*, [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, red. B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, Warszawa 2016.
- Lisowski P., *Ustrojowe qui pro quo – perspektywa podmiotowości w administracji samorządowej*, [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2020.

- Longchamps de Brier F., *Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej na publiczne prawa podmiotowe*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego, Seria A, Prawo V, Wrocław 1960.
- Łajszczak S., *Legitymacja skargowa a przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego*, ZNSA 2012/5.
- Łaszczyca G., *Negatywne źródła interesu prawnego jako elementy pojęcia strony ogólnego postępowania administracyjnego*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019.
- Łętowska E., Łętowski J., *Co wynika dla sądów z konstytucyjnej zasady podziału władz*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzciniński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996.
- Maroń G., *Formuła ważenia zasad prawa jako mechanizm usuwania ich kolizji na przykładzie koncepcji Roberta Alexego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza. Prawo 7, 2009.
- Masternak-Kubiak M., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, System Informacji Prawnej Lex.
- Matan A., *Podmiotowość prawna w sferze prawa administracyjnego (w poszukiwaniu kryteriów jej ustalania)*, [w:] *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości*, red. A. Bielska-Brodziak, Katowice 2015, https://rebus.us.edu.pl/bitstream/20.500.12128/4361/1/Matan_podmiotowosc_prawna_w_sferze_prawa.pdf [dostęp: 1.02.2023].
- Mądrzak M., *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997.
- Miączyński A., *Skuteczność orzeczeń w postępowaniu cywilnym*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze 1974/67.
- Michalska-Marcjan M., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym. Przepisy przejściowe. Komentarz do zmian*, t. 2, red. T. Zembrzusi, System Informacji Prawnej Lex.
- Misiuk T., *Udział organizacji społecznych w ochronie praw obywateli w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1972.
- Morawski L., *Wykłady w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014.
- Mrówczyński M., *Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym wynikająca z ustaw szczególnych*, ZNSA 2015/6.
- Muliński M., *Włochy*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Kraków 2005.
- Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2011.
- Nędzarek A., *Znaczenie udziału organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób*, ZNSA 2014/4.

- Niczyporuk J., *Podmiotowość administracyjnoprawna*, Lublin 2016.
- Niewiadomski Z., [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, Warszawa 2015.
- Niewiadomski Z., *Glosa do postanowienia NSA z 27 września 2002 r., III SA 1361/02*, OSP 2003/4.
- Niezgódka-Medek M., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Warszawa 2015.
- Oniszczyk J., *Stosowanie prawa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2002.
- Ostojki P., *Wykonanie wyroków sądowoadministracyjnych w Niemczech*, [w:] *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, red. W. Piątek, Warszawa 2017.
- Pánovics A., *The need for an EU Directive on Access to Justice in Environmental Matters*, Essays of Faculty of Law University of Pécs, Yearbook of 2010.
- Parchomiuk J., *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Pazdan M., *Osobowość, zdolność, podmiotowość prawna*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 1: *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2012.
- Piasecki K., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga pierwsza. Część ogólna*, red. K. Piasecki, Kraków 2003.
- Piątek W., *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2011.
- Pieńkos J., *Praecepta iuris. Łacina dla prawników: terminy, paremie, wyrażenia w porządku systematycznym*, Warszawa 1999.
- Pietrzkowski H., *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Warszawa 2009.
- Pietrzkowski H., *Prawo do sądu (wybrane zagadnienia)*, PS 1999/11–12.
- Plebanek M., *Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012.
- Przybysz P., [w:], *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. P. Przybysz, System Informacji Prawnej Lex.
- Przybysz P., *Prawo do sądu w sprawach administracyjnych*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca, Kraków 1999.
- Rejda M., *Obowiązywanie w polskim porządku prawnym postępowania grupowego. Ocena i perspektywa zmian*, Warszawa 2019.
- Romańska M., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, System Informacji Prawnej Lex.
- Romańska M., *Glosa do uchwały NSA z 13 listopada 2012 r., I OPS 3/12*, OSP 2014/3.
- Romańska M., *Podmiotowość cywilnoprawna jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, red. K. Małyś-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2020.
- Romańska M., *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010.
- Romańska M., *Zdolność administracyjnoprawna – głos w dyskusji na temat potrzeby wyodrębnienia pojęcia i ustalenia jego znaczenia*, [w:] *Fenomen prawa*

- administracyjnego. *Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019.
- Safjan M., [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Safjan, M. Bosek, t. 1, Warszawa 2016.
- Sawczak M., *Zdolność procesowa w projekcie k.p.c.*, NP 1962/2.
- Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Siedlecki W., *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1977.
- Siedlecki W., *Zaskarżanie orzeczeń sądowych*, [w:] *System prawa procesowego cywilnego*, red. W. Berutowicz, t. 3, Wrocław 1986.
- Sieradzka M., *Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym*, System Informacji Prawnej Lex.
- Sitek B., *Skargi popularne w Portugalii. Współczesne zastosowanie prawa rzymskiego*, [w:] *Współczesna romanistyka prawnicza w Polsce*, red. A. Dębiński, M. Wójcik, Lublin 2004.
- Skóra A., *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, System Informacji Prawnej Lex.
- Skrzydło W., *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2010.
- Stahl M., *Organy administracji publicznej, organy administrujące, rodzaje organów*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 6, Warszawa 2011.
- Strzeszewski C., *Katolicka nauka społeczna*, Lublin 1994.
- Syta M., *Gravamen jako przesłanka zażalenia w postępowaniu przygotowawczym*, Prokuratura i Prawo 2004/4.
- Szafrąńska W., *Zasady wyrokowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Studium porównawcze prawa polskiego i niemieckiego*, Warszawa 2018.
- Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym – administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1995.
- Szwast M., Szwed M., *Nadużycie prawa do sądu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2016/6.
- Taras W., Wróbel A., *Zarys koncepcji państwa prawnego w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich*, seria: Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich, Materiały, nr 7, Warszawa 1991.
- Tarno J.P., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. J.P. Tarno, System Informacji Prawnej Lex.
- Tarno J.P., *Status prawny jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądowym*, PiP 2006/2.
- Tarno J.P., Frankiewicz E., Sieniuc M., Szewczyk M., Wyporska J., *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006.
- Tkaczyk E., *Konstytucyjne prawo do sądu jako jedna z najważniejszych gwarancji praw człowieka w państwie demokratycznym. Aspekt teoretyczny*, Studia Prawnicze i Administracyjne 2017/2.

- Trzaskowski R., *Czy istnieje możliwość ograniczenia drogi sądowej w dochodzenia dochodzeniu wolności lub praw? Uwagi na marginesie art. 77 ust. 2 Konstytucji*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2013/2.
- Turski J., *Glosa do postanowienia NSA z 5 lutego 2014 r., II GSK 9/13*, OSP 2017/3.
- Walczak R., *Legitymacja procesowa prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2010.
- Warzocha E., *Ustalenie stosunku prawnego lub prawa w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1982.
- Wegner-Kowalska J., *Dostęp do postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego w systemach common law*, [w:] *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017.
- Wiśniewski T., *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2013.
- Woś T., [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017.
- Woś T., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, System Informacji Prawnej Lex.
- Woś T., *Nowa regulacja postępowania sądowoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego, cz. II*, ST 2007/3.
- Woś T., *Status procesowy gminy i jej organów w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Przegląd Prawa Publicznego 2014/4.
- Wróbel A., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, System Informacji Prawnej Lex.
- Wróbel A., *Prawo do sądu*, [w:] *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999.
- Wyrzykowski M., *Komentarz do przepisów utrzymanych w mocy*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1995.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Wyrzykowski M., *Republika Federalna Niemiec*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990.
- Zieliński A., *Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, PiP 1980/4.
- Zieliński A., *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, PiP 2003/4.
- Zieliński A., *Prawo do sądu i organizacja władzy sądowniczej*, [w:] *Księga XX-lecia Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006.
- Ziembiński Z., *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990.
- Zimmermann J., *Glosa do postanowienia NSA z 19 sierpnia 2004 r., OZ 340/04*, OSP 2005/4.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.
- Zimmermann J., *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, RPEiS 2006/2.
- Znamierowski C., *Podstawowe pojęcia teorii prawa, cz. 1: Układ prawny i norma prawna*, Poznań 1924.
- Zubik M., *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, PS 2005/3.

Judykatura

TK

Post. TK z 13 stycznia 1998 r., U 2/97.
Post. TK z 20 marca 2013 r., U 3/12.
Post. TK z 25 września 2013 r., SK 44/12.
Wyr. TK z 30 listopada 1988 r., K 1/88.
Wyr. TK z 7 stycznia 1992 r., K 8/91.
Wyr. TK z 2 marca 1993 r., K 9/92.
Wyr. TK z 23 października 1996 r., K 1/96.
Wyr. TK z 13 kwietnia 1998 r., ZU 1993/3.
Wyr. TK z 9 czerwca 1998 r., K 28/97.
Wyr. TK z 15 września 1998 r., K 10/98.
Wyr. TK z 16 marca 1999 r., SK 19/98.
Wyr. TK z 14 czerwca 1999 r., K 11/98.
Wyr. TK z 20 grudnia 1999 r., K 4/99.
Wyr. TK z 4 stycznia 2000 r., K 18/99.
Wyr. TK z 10 maja 2000 r., K 21/99.
Wyr. TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00.
Wyr. TK z 7 lutego 2001 r., K 27/00.
Wyr. TK z 15 października 2001 r., K 12/01.
Wyr. TK z 8 listopada 2001 r., P 6/01.
Wyr. TK z 12 marca 2002 r., P 9/01.
Wyr. TK z 11 grudnia 2002 r., SK 27/01.
Wyr. TK z 19 grudnia 2002 r., K 33/02.
Wyr. TK z 12 maja 2003 r., SK 38/02.
Wyr. TK z 7 lipca 2003 r., K 25/01.
Wyr. TK z 25 listopada 2003 r., K 37/02.
Wyr. TK z 15 czerwca 2004 r., SK 43/03.
Wyr. TK z 13 grudnia 2005 r., SK 53/04.
Wyr. TK z 20 marca 2006 r., K 17/05.
Wyr. TK z 20 września 2006 r., SK 63/05.
Wyr. TK z 12 marca 2007 r., K 54/05.
Wyr. TK z 2 kwietnia 2007 r., SK 19/06.

Wyr. TK z 8 października 2007 r., K 20/07.
 Wyr. TK z 24 października 2007 r., SK 7/06.
 Wyr. TK z 26 listopada 2007 r., P 24/06.
 Wyr. TK z 20 maja 2008 r., P 18/07.
 Wyr. TK z 16 września 2008 r., SK 76/06.
 Wyr. TK z 19 listopada 2008 r., Kp 2/08.
 Wyr. TK z 9 grudnia 2008 r., K 61/07.
 Wyr. TK z 20 stycznia 2009 r., P 40/07.
 Wyr. TK z 8 kwietnia 2009 r., K 37/06.
 Wyr. TK z 29 października 2009 r., K 32/08.
 Wyr. TK z 8 grudnia 2009 r., SK 34/08.
 Wyr. TK z 24 lutego 2010 r., K 6/09.
 Wyr. TK z 25 maja 2010 r., P 29/08.
 Wyr. TK z 20 października 2010 r., P 37/09.
 Wyr. TK z 24 listopada 2010 r., K 32/09.
 Wyr. TK z 11 stycznia 2012 r., K 36/09.
 Wyr. TK z 28 lutego 2012 r., K 5/11
 Wyr. TK z 19 czerwca 2012 r., SK 37/08.
 Wyr. TK z 25 czerwca 2012 r., K 9/10.
 Wyr. TK z 13 listopada 2013 r., K 2/12.
 Wyr. TK z 18 marca 2014 r., SK 53/12
 Wyr. TK z 8 kwietnia 2014 r., SK 22/11.
 Wyr. TK z 30 września 2014 r., SK 22/13.
 Wyr. TK z 13 stycznia 2015 r., SK 34/12.
 Wyr. TK z 12 maja 2015 r., P 46/13.
 Wyr. TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15.
 Uchwała TK z 25 stycznia 1995 r., W 14/94.

NSA

Post. NSA z 7 grudnia 1983 r., II SA 1605/83.
 Post. NSA z 13 czerwca 2008 r., II OZ 594/18.
 Post. NSA z 24 czerwca 2008 r., I OZ 451/08.
 Post. NSA z 11 października 2008 r., II OSK 839/08.
 Post. NSA z 5 lipca 2011 r., II GSK 684/10.
 Post. NSA z 31 sierpnia 2011 r., II OSK 1609/11.
 Post. NSA z 4 października 2011 r., II OSK 1959/11.
 Post. NSA z 3 lutego 2012 r., II OSK 2693/11.
 Post. NSA z 22 marca 2012 r., II OSK 373/12.
 Post. NSA z 12 marca 2013 r., II OSK 470/13.
 Post. NSA z 26 marca 2013 r., I GSK 290/13.
 Post. NSA z 8 października 2013 r., II OSK 1059/12.
 Post. NSA z 18 marca 2014 r., I OZ 175/14.

Post. NSA z 27 października 2015 r., I OZ 1350/15.
Post. NSA z 17 lutego 2016 r., II OZ 1270/15.
Post. NSA z 15 kwietnia 2016 r., I OZ 361/16.
Post. NSA z 28 czerwca 2016 r., I OSK 1328/16.
Post. NSA z 11 października 2016 r., II OZ 1073/16.
Post. NSA z 28 września 2017 r., II OSK 2409/17.
Post. NSA z 11 stycznia 2018 r., II OSK 3270/17.
Post. NSA z 29 marca 2019 r., II FZ 767/18.
Post. NSA z 9 kwietnia 2019 r., II OSK 883/19.
Post. NSA z 25 lipca 2019 r., II OSK 1534/19.
Post. NSA z 8 sierpnia 2019 r., II GSK 749/19.
Post. NSA z 18 maja 2020 r., II GSK 74/20.
Uchwała NSA z 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05.
Uchwała NSA z 5 grudnia 2011 r., II OPS 1/11.
Uchwała NSA z 13 listopada 2012 r., II OPS 2/12.
Uchwała NSA z 13 listopada 2012 r., I OPS 3/12.
Uchwała NSA z 24 lutego 2020 r., II OPS 2/19.
Wyr. NSA z 29 marca 1996 r., III SA 335/95.
Wyr. NSA z 2 kwietnia 1998 r., I SA/Łd 1044/97.
Wyr. NSA z 15 lipca 1998 r., II SA 730/98.
Wyr. NSA z 26 października 1999 r., IV SA 1693/97.
Wyr. NSA z 22 marca 2006 r., II FSK 536/05.
Wyr. NSA z 25 października 2006 r., II GSK 163/06.
Wyr. NSA z 15 marca 2007 r., II OSK 461/06.
Wyr. NSA z 17 kwietnia 2007 r., I OSK 755/06.
Wyr. NSA z 1 lutego 2008 r., I OSK 5/07.
Wyr. NSA z 11 marca 2008 r., II GSK 433/07.
Wyr. NSA z 20 marca 2008 r., II OSK 265/07.
Wyr. NSA z 8 września 2009 r., II OSK 22/09.
Wyr. NSA z 28 września 2009 r., II GSK 62/09.
Wyr. NSA z 11 marca 2010 r., I OSK 1735/09.
Wyr. NSA z 7 kwietnia 2010 r., II OSK 1342/09.
Wyr. NSA z 21 lipca 2010 r., II OSK 959/10.
Wyr. NSA z 17 września 2010 r., I OSK 741/10.
Wyr. NSA z 17 czerwca 2011 r., II OSK 1083/11.
Wyr. NSA z 30 sierpnia 2011 r., II OSK 523/11.
Wyr. NSA z 13 kwietnia 2012 r., I OSK 511/11.
Wyr. NSA z 16 maja 2012 r., 660/11.
Wyr. NSA z 5 czerwca 2012 r., II OSK 747/12.
Wyr. NSA z 20 listopada 2012 r., II OSK 1308/11.
Wyr. NSA z 25 marca 2013 r., II OSK 355/14.
Wyr. NSA z 26 marca 2013 r., II GSK/5/12.

Wyr. NSA z 31 maja 2016 r., II OSK 2562/14.
Wyr. NSA z 28 kwietnia 2016 r., II OSK 2247/14.
Wyr. NSA z 28 kwietnia 2016 r., II OSK 2324/14.
Wyr. NSA z 23 czerwca 2016 r., II OSK 2619/14.
Wyr. NSA z 1 lutego 2017 r., II GSK 4485/16.
Wyr. NSA z 15 marca 2017 r., II OSK 1864/15.
Wyr. NSA z 30 marca 2017 r., II OSK 1581/16.
Wyr. NSA z 9 maja 2017 r., I OSK 1181/15.
Wyr. NSA z 18 lipca 2017 r., II OSK 2889/15.
Wyr. NSA z 19 grudnia 2017 r., II OSK 905/17.
Wyr. NSA z 31 stycznia 2018 r., II OSK 1558/17.
Wyr. NSA z 6 marca 2018 r., I OSK 797/16.
Wyr. NSA z 13 marca 2018 r., II OSK 385/07.
Wyr. NSA z 23 sierpnia 2018 r., II OSK 2117/16.
Wyr. NSA z 13 września 2018 r., II OSK 2189/16.
Wyr. NSA z 24 października 2018 r., II OSK 2169/17.
Wyr. NSA z 19 grudnia 2018 r., II OSK 2367/17.
Wyr. NSA z 20 lutego 2019 r., II OSK 792/17.
Wyr. NSA z 6 marca 2019 r., II OSK 967/17.
Wyr. NSA z 25 listopada 2021 r., II OSK 3630/18.

WSA

Wyr. WSA w Krakowie z 18 października 2017 r., I SA/Kr 678/17.
Wyr. WSA w Krakowie z 9 stycznia 2018 r., II SA/Kr 1501/17.
Wyr. WSA w Opolu z 16 marca 2009 r., II SA/Op 220/08.
Wyr. WSA w Rzeszowie z 17 kwietnia 2013 r., III AUa 71/13.
Wyr. WSA w Rzeszowie z 28 września 2017 r., II SA/Rz 519.
Wyr. WSA w Warszawie z 28 czerwca 2006 r., IV SA/Wa 609/06.

SN

Post. SN z 3 września 1998 r., III RN 49/98.
Post. SN z 16 marca 2000 r., I PKN 723/99.
Post. SN z 8 sierpnia 2000 r., III CKN 927/00.
Post. SN z 5 stycznia 2001 r., I CKN 1127/00.
Post. SN z 17 maja 2007 r., I CSK 54/07.
Post. SN z 4 lutego 2009 r., II PK 226/08.
Uchwała SN z 23 października 1978 r., III CZP 52/78.
Uchwała SN z 15 maja 2014 r., III CZP 88/13.
Uchwała SN z 22 czerwca 2017 r., III CZP 8/17.
Wyr. SN 7 listopada 2003 r., I CK 191/03.
Wyr. SN z 19 maja 2011 r., I PK 264/10.
Wyr. SN z 18 stycznia 2013 r., CSK 322/12.
Wyr. SN z 7 lutego 2014 r., III CZP 95/10.

TS

- Wyr. TS z 15 lipca 1976 r. w sprawie Plaumann v. Komisji.
 Wyr. TS z 17 stycznia 1985 r. w sprawie Piraiki v. Komisja.
 Wyr. TS z 14 marca 1990 r. w sprawie Gestenter Holdings v. Komisja i Rada.
 Wyr. TS z 14 marca 1990 r. w sprawie Nashua Corporation i inni v. Komisja i Rada.
 Wyr. TS z 16 maja 1991 r. w sprawie Extrament Industrie v. Rada.
 Wyr. TS z 2 kwietnia 1998 r., C-321/95 P Greenpeace i inni.
 Wyr. TS z 12 maja 2011 r., C-115/09.
 Wyr. TS z 19 grudnia 2013 r., Telefónica v. Komisja.
 Wyr. TS z 18 września 2014 r. w sprawie Valimar.
 Wyr. TS z 16 kwietnia 2015 r. w sprawie TMK Europe v. Hauptzollamt Frankfurt.
 Opinia Rzecznika Generalnego F.G. Jacobsa z 21 marca 2002 r. w sprawie Unión de Pequeños Agricultores v. Rada.
 Opinia Rzecznika Generalnego Nilsa Wahla z 20 grudnia 2017 r. w sprawie Dirk Andres v. Komisja.

ETPC

- Wyr. ETPC z 21 lutego 1975 r. w sprawie Golder v. Wielka Brytania.
 Wyr. ETPC z 9 października 1979 r. w sprawie Airey v. Irlandia.
 Wyr. ETPC z 28 maja 1985 r. w sprawie Ashingdane v. Wielka Brytania.
 Wyr. ETPC z 23 października 1990 r. w sprawie Moreira de Azevedo v. Portugalia.
 Wyr. ETPC z 14 grudnia 1992 r. w sprawie Khalfauoi v. Francja.
 Wyr. ETPC z 16 grudnia 1992 r. w sprawie de Geouffre de la Pradelle v. Francja.
 Wyr. ETPC z 16 grudnia 1992 r. w sprawie Hennings v. Federalna Republika Niemiec.
 Wyr. ETPC z 3 maja 1995 r. w sprawie Stubbings i inni v. Wielka Brytania.
 Wyr. ETPC z 28 października 1998 r., Perez de Rada Cavanilles v. Hiszpania.
 Wyr. ETPC z 14 grudnia 1999 r., Khalfaoui v. Francja.
 Wyr. ETPC z 21 grudnia 2004 r. w sprawie Derkach and Palek v. Ukraina.
 Wyr. ETPC z 21 grudnia 2010 r. w sprawie Peretyaka and Sheremeteyev v. Ukraina.

