

Mariola Kurach, Tomasz Sobel

Legitymacja jednostki samorządu terytorialnego do złożenia skargi do sądu administracyjnego

Legitymacja do złożenia skargi – uwagi ogólne

Realizację konstytucyjnej zasady prawa do sądu wyznaczają instytucje procesowe konstruujące to prawo. Wśród tych instytucji w pierwszej kolejności wymienić należy legitymację procesową prawa do sądu¹¹²⁴. Nauka prawa procesowego legitymacją procesową nazywa uprawnienie do występowania w konkretnym procesie w charakterze strony¹¹²⁵. Z zasady kontradyktoryjności każdego postępowania sądowego wynika, że jedna z nich posiada legitymację czynną – żąda wszczęcia postępowania; i wyznacza tym samym drugą stronę procesu – legitymowaną biernie.

Postępowanie sądoadministracyjne tym odróżnia się od procesów karnych i cywilnych, że legitymowany biernie jest zawsze organ administracji, co wynika z treści art. 32 p.p.s.a.¹¹²⁶, który wyraźnie określa strony postępowania. Legitymację czynną na podstawie tego przepisu ma skarżący – uprawniony do wniesienia skargi, której przedmiotem jest działanie lub bezczynność organu¹¹²⁷.

¹¹²⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Instytucje procesowe wyznaczające prawa do sądu*, [w:] *Państwo prawa, administracja, sądownictwo, prace dedykowane prof. J. Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, Warszawa 1999, s. 307. Autorzy wśród pozostałych instytucji procesowych wymieniają także: po drugie – przesłanki dopuszczalności prawa do sądu, po trzecie – wymagania formalne skargi do sądu.

¹¹²⁵ W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1984, s. 132.

¹¹²⁶ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r., Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), przytaczana w niniejszej pracy jako „p.p.s.a.”.

¹¹²⁷ W przeciwieństwie do ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wprost nie ustanawia zasady skargowości, jednakże brak możliwości zainicjowania tego postępowaniu z urzędu (poza szczególnym trybem w razie zaginięcia lub zniszczenia akt) przesądza o bezwzględnym obowiązywaniu zasady wszczęcia postępowania na podstawie skargi złożonej przez uprawniony podmiot. Por.: art. 33 ust. 1 Ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. z 1995 r., nr 74, poz. 368 z późn. zm.): „Sąd wszczyna postępowanie na podstawie skargi wniesionej przez uprawniony podmiot”.

Artykuł 50 § 1 p.p.s.a. przewiduje, w generalnej regule, wniesienie skargi przez „każdego, kto ma w tym interes prawny”, a ponadto przez prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz „organizację społeczną w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym”. Oprócz tego, § 2 omawianego przepisu dopuszcza wniesienie skargi także przez „inny podmiot, któremu ustawy przyznają prawo jej wniesienia”.

W tym miejscu warto przytoczyć trafną uwagę M. Bogusza, że koniecznym jest dostrzeganie odrębności postępowania przed sądem administracyjnym w zależności od przedmiotu zaskarżenia¹¹²⁸. Autor ten zauważa, że istnieje ścisła zależność między konkretną formą działania administracji, podlegającą sądowej kontroli, a mechanizmem uruchamiania i przebiegiem tej kontroli. Odrębny przedmiot zaskarżenia kreuje odrębny typ sprawy; z kolei odrębny typ sprawy wykształca, a zarazem wymaga specyficznych rozwiązań proceduralnych nie tylko – jak to wprost reguluje ustawa – w zakresie treści orzeczeń sądu kończących postępowanie w sprawie o wyodrębnionej specyfice, ale również w zakresie wszczęcia postępowania w tej sprawie i jego przebiegu¹¹²⁹.

Legitymacja skargowa jednostek samorządu terytorialnego, jako że

¹¹²⁸ Według art. 3 § 2 p.p.s.a. podlegają rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu skargi na: (1) decyzje administracyjne, (2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie, albo kończące postępowanie w sprawie, a także rozstrzygające sprawę co do istoty, (3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, (4) inne niż określone w pkt. 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, (5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, (6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt. 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej, (7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego, (8) bezczynność organów w przypadkach określonych w pkt. 1–4. Ponadto należy zwrócić uwagę na specyficzną skargę na niewykonanie wyroku sądu administracyjnego (art. 154 p.p.s.a.) oraz skargi przewidziane ustawami odrębnymi (art. 3 § 3 p.p.s.a.), z którymi łączy się najczęściej wskazanie podmiotów uprawnionych do ich wniesienia.

¹¹²⁹ M. Bogusz, *Zaskarżenie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1997, s. 13.

podmioty te nie zostały wskazane w treści art. 50 § 1 p.p.s.a., opierać się będzie na przesłance interesu prawnego. O tym, czy jednostka ma w danej sprawie chroniony interes prawny, przesądza przepis prawa. Mogą to być przepisy zawarte w ustawach materialnoprawnych, procesowych, ale też i ustrojowych¹¹³⁰. Źródeł legitymacji jednostek samorządu terytorialnego należy więc upatrywać przede wszystkim w ustawach samorządowych – ustawie o samorządzie gminnym¹¹³¹, ustawie o samorządzie powiatowym¹¹³², ustawie o samorządzie województwa¹¹³³. Ponadto, istotne znaczenie dla omawianej kwestii ma również treść konstytucyjnych pryncypiów, w szczególności zasady z art. 165 ust. 2, gwarantującej sądową ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Ochrona ta obejmuje wszystkie kompetencje jednostki samorządu terytorialnego – uprawnienia publicznoprawne i prywatnoprawne¹¹³⁴.

W stosunkach cywilnoprawnych jednostka samorządu terytorialnego działa jak każda inna osoba prawna. Jest więc uprawniona do występowania przed sądem powszechnym na ogólnych zasadach, przewidzianych dla tego rodzaju podmiotów prawnych. Może być stroną pozywającą i pozywaną, jak również występować w roli uczestnika postępowania sądowego¹¹³⁵. W sferze publicznoprawnej jednostka, a ściślej – jej organy, występują w roli podmiotu administrującego, stanowiącego prawo, a także podmiotu administrowanego i nadzorowanego¹¹³⁶. Wedle bowiem treści art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, potwierdzonej licznymi regulacjami ustawowymi, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w

¹¹³⁰ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2005, s. 418.

¹¹³¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), przywoływana dalej jako „u.s.g.”.

¹¹³² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 z późn. zm.), cytowana dalej jako „u.s.p.”.

¹¹³³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 z późn. zm.), przywoływana dalej jako „u.s.w.”.

¹¹³⁴ Por. art. 2 ust. 3 u.s.g, art. 2 ust. 3 u.s.p, art. 6 ust. 3 u.s.w.

¹¹³⁵ A. Kisielewicz, *Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2002, s. 112.

¹¹³⁶ M. Szewczyk, *Podmiotowość prawna gminy*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 1993, nr 3, s. 45.

ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Przyjęty model samorządu terytorialnego implikuje tezę, że na podmiotowość publicznoprawną wspólnoty samorządowej, jako wyodrębnionego podmiotu prawa w strukturze organizacyjnej państwa, składają się elementy charakterystyczne zarówno dla sytuacji obywatela wobec państwa, jak i pozycji państwa wobec obywatela. Wynika to zarówno z istoty, jak i prawnej regulacji samorządu gminnego, samorządu powiatowego i samorządu województwa¹¹³⁷. Tak więc podmiotowość publicznoprawna jednostki samorządowej wyraża się zarówno w określonych prawach i obowiązkach tej jednostki wobec ich mieszkańców, jak i w określonych prawach i obowiązkach względem państwa. Istotne jest także spostrzeżenie pewnej, mającej znaczenie dla realizacji publicznych praw podmiotowych, gradacji interesów podlegających ochronie na różnych szczeblach struktury samorządowej. Jak bowiem trafnie zauważają J. Boć i M. Miemiec, idea samorządu polega nie na tym, aby rządzić w ogóle, lecz na tym, by w rządzeniu nie były realizowane przede wszystkim (a miejscami wyłącznie) interesy państwa, ale aby były realizowane przede wszystkim (a miejscami wyłącznie) interesy obywateli, którzy tworzą zbiorowość nazwaną w ustawie wspólnotą i którzy wybierają jej podstawowy organ¹¹³⁸.

Powyższy wywód uzasadnia twierdzenie, że i jednostkom samorządu terytorialnego przysługują publiczne prawa podmiotowe. Zakres ich jednak będzie inny aniżeli w przypadku „naturalnych” podmiotów tych praw – osób fizycznych i prawnych. W. Jakimowicz wyróżnia z jednej strony publiczne prawa podmiotowe korporacji samorządowych zarówno względem obywateli, jak i względem państwa. Z drugiej strony jednostki te występują jako podmioty, względem których przysługują publiczne prawa podmiotowe zarówno osobom fizycznym i prawnym, jak i państwu¹¹³⁹. Tak więc wynika z tego, że jednostka

¹¹³⁷ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 208.

¹¹³⁸ M. Miemiec, J. Boć, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2002, s. 196.

¹¹³⁹ W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 209–210. Koncepcja tego autora zakłada, że do podmiotów publicznych praw podmiotowych należą: osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki samorządu terytorialnego i państwo. Jednakże przyznanie ostatniemu ze wskazanych tej podmiotowości jest uznawane w doktrynie za kwestię wysoce dyskusyjną. Kategorycznie natomiast należy odmówić

samorządowa posiada swój indywidualny interes prawny, którego ochronę gwarantuje się jej już w konstytucji, a który wyznaczony jest jej pozycją ustrojową i zakresem przyznanych praw. Jego prawna realizacja może na styku z interesem innych podmiotów doprowadzić do ich konfliktów. Na linii państwo–samorząd będzie się to przejawiało w sprawach nadzoru nad wspólnotami samorządowymi, który konstytucyjnie sprawują Prezes Rady Ministrów, wojewodowie i regionalne izby obrachunkowe (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Ochrona interesu gminnego, powiatowego czy wojewódzkiego wyrażać się będzie w prawie skargi do sądu administracyjnego na wydawane akty nadzoru. Drugim zagadnieniem jest styk interesów prawnych wspólnoty samorządowej i obywateli, związany z podwójną funkcją organu jednostki samorządu terytorialnego – występującego w roli reprezentanta korporacji prawa publicznego, posiadającej własne interesy, oraz jednocześnie działającego jako organ administracyjny uprawniony do wydawania decyzji. Z tym problemem wiąże się zagadnienie zaskarżania przez jednostkę samorządu terytorialnego decyzji administracyjnych do sądu administracyjnego.

Skarga jednostki samorządu terytorialnego na akty nadzoru

Na podstawie art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. sądy administracyjne orzekają o zgodności z prawem aktów nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Zakres przedmiotowy pojęcia „aktów nadzoru”¹¹⁴⁰ należy rozpatrywać w powiązaniu z przepisami ustaw samorządowych¹¹⁴¹, które określają rodzaje ingerencji nadzorczych i stanowią *lex specialis* w stosunku do p.p.s.a.

podmiotowości publicznoprawnej organom administracji, którym przysługują wyłącznie kompetencje.

¹¹⁴⁰ Pojęcie „aktów nadzoru” jest z pewnością szersze aniżeli „rozstrzygnięć nadzorczych”, określonych w ustawach samorządowych. Doktryna przyjmuje różne zakresy pojęcia „aktów nadzoru”. M. Stahl i Z. Kmieciak w najszerszym ujęciu zaliczają do nich władcze wypowiedzi organów nadzoru, tworzące określonego rodzaju normę jednostkową i konkretną, zawierającą ocenę pewnego stanu. Por. Z. Kmieciak, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny, 2001, nr 1–2, s. 95.

¹¹⁴¹ „Akty nadzoru” wydawane są także na podstawie przepisów zawartych w innych aktach prawnych niż ustawy samorządowe. W szczególności zaliczyć można do nich uchwały regionalnych izb obrachunkowych, wydawane na podstawie Ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 55, poz. 577 z późn. zm.).

Tak więc ustawy samorządowe (odpowiednio: art. 98 ust. 1 u.s.g., 85 ust. 1 u.s.p., art. 86 ust. 1 u.s.w.) stanowią, że rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące danej jednostki, określone w tych przepisach, podlegają zaskarżeniu do sadu administracyjnego. Każda wspólnota samorządowa ma również prawo do skargi na zarządzenie zastępcze wydane przez wojewodę (na podstawie art. 98a ust. 2 u.s.g., 85a ust. 2 u.s.p., 86a ust. 2 u.s.w.). Legitymacja skargowa, określona uniwersalnie regułą z art. 50 § 1 p.p.s.a., modyfikowana będzie zatem normami wynikającymi z ustaw samorządowych. O możliwości zaskarżenia „rozstrzygnięć nadzorczych” decyduje więc bezpośrednio treść przepisów tych ustaw. Ze względu na tożsamość rozwiązań prawnych, przedstawione zostaną one dalej wyłącznie z przywołaniem ustawy o samorządzie gminnym.

Złożenie skargi obwarowane jest przesłanką „naruszenia interesu prawnego, uprawnienia albo kompetencji” gminy (powiatu, województwa) przez rozstrzygnięcie nadzorcze¹¹⁴². Skarżący zatem musi wykazać ich „naruszenie”, aby skarga została wniesiona skutecznie, na podstawie art. 98 ust. 1 u.s.g. Z kolei na mocy art. 50 § 1 p.p.s.a., uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny. Jest to słabsze wymaganie niż w przypadku art. 98 ust. 1 u.s.g., gdyż posiadanie interesu prawnego w zaskarżeniu rozstrzygnięcia nie musi wiązać się z jego „naruszeniem” (wystarczające jest samo jego zagrożenie).

W świetle kategorycznej dyspozycji art. 98 ust. 3 u.s.g., nie jest dopuszczalne, aby skargę na podstawie art. 98 ust. 1 u.s.g. mógł wnieść skutecznie inny podmiot niż gmina albo związek międzygminny¹¹⁴³. Na mocy przepisów ustaw ustrojowych legitymację do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze (a szerzej na akt nadzoru) ma więc gmina, powiat, województwo lub związek, których interes prawny, uprawnienie lub kompetencje zostały naruszone. W judykaturze kwestia nie-

¹¹⁴² Zasadna jest uwaga T. Wośa, że w przytoczonych przepisach zwrot „uprawnienia albo kompetencji” jest zbędny, jako że w naruszenie ich zawsze skutkuje wkroczeniem w „interes prawny” wspólnoty samorządowej. Por. T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 126.

¹¹⁴³ P. Chmielnicki, [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płazek, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2006, s. 664.

dopuszczalności wniesienia skargi na akt nadzoru przez inne podmioty niż wymienione uznawana była za przesądzoną¹¹⁴⁴. NSA konsekwentnie odmawiał niektórym podmiotom prawa do skargi – z uwagi na charakter tego podmiotu, nie tylko w odniesieniu do rozstrzygnięć nadzorczych (m.in. poprzez uznanie, że „korzystanie z praw radnego” nie obejmuje uprawnienia do zaskarżania uchwały rady gminy¹¹⁴⁵, chyba że uchwała narusza jego indywidualny interes lub interes radnego jako członka zbiorowiska mieszkańców, których dotyczy uchwała)¹¹⁴⁶.

Jednakże zasada wyłącznej legitymacji jednostek samorządu terytorialnego do złożenia skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze rozbudziła w ostatnich latach szereg wątpliwości w orzecznictwie. Jak wskazuje M. Stahl, dotyczy to zaskarżania aktów nadzoru – zarządzeń zastępczych wojewody, zastępujących uchwałę organu samorządu terytorialnego¹¹⁴⁷, w sprawach dotyczących radnych – gminy, powiatu, województwa i innych ustawowo określonych osób zatrudnionych na podstawie wyboru – wójta (burmistrza, prezydenta), członków zarządu (w tym starosty i marszałka), osób zatrudnionych na podstawie powołania – zastępców wójta (burmistrza, prezydenta), sekretarza gminy i skarbnika, sekretarza i skarbnika powiatu, skarbnika województwa; na podstawie umowy o pracę – w każdej jednostce samorządu – kierowników jednostki organizacyjnej gminy, powiatu, województwa, osoby zarządzającej lub członka organu zarządzającego gminną, powiatową, wojewódzką osobą prawną i osób upoważnionych do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu

¹¹⁴⁴ M. Stahl, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w orzecznictwie sądowno-administracyjnym*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 399. Por. także m.in.: wyrok NSA z 15 stycznia 1992 r., SA/Wr 22/92, ONSA 1993, nr 1, s. 15; postanowienie NSA z 12 czerwca 1995 r., SA/Wr 1162/95, OSS 1995, nr 3, s. 103; wyrok NSA z 13 maja 1992 r., SA/Wr 529/92, ONSA 1992, nr 2, s. 47; postanowienie NSA z 23 marca 1994 r., SA/Łd 703/94, ONSA 1995, nr 2, s. 73.

¹¹⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 25 maja 1992 r., SA/Wr 601/92, ONSA 1992, nr 3–4, s. 89; postanowienie NSA z dnia 9 listopada 1995 r., II SA 1933–1934, ONSA 1996, nr 4, s. 170.

¹¹⁴⁶ M. Stahl, *op. cit.* s. 398.

¹¹⁴⁷ Odpowiednia uchwała (np. w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego) winna być podjęta przez organ stanowiący, jeżeli wskazane podmioty naruszają m.in. zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia danej jednostki; por. art. 24f u.s.g.

wójta, starosty oraz marszałka¹¹⁴⁸.

Wojewoda, działając na mocy art. 89a ust. 1 i 2 u.s.g., wydaje zarządzenie zastępcze, którego istotą jest zastąpienie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego lub wójta (burmistrza, prezydenta), albo odwołania ze stanowiska, lub rozwiązania umowy o pracę z pozostałymi, wyżej wskazanymi osobami. Wydanie zarządzenia poprzedza bezskuteczny wpływ 30 dniowego, liczonego od dnia wezwania przez wojewodę do pojęcia właściwej uchwały, terminu, w którym organ stanowiący powinien ją podjąć. Biorąc pod uwagę poprzednie stwierdzenia, skargę do sądu administracyjnego w przedmiocie wydanego zarządzenia zastępczego może wnieść tylko jednostka samorządu terytorialnego. Pojawiły się jednak wątpliwości, czy można przyznać także legitymację skargową radnemu lub wójtowi, którego mocą zarządzenia zastępczego pozbawiono stanowiska¹¹⁴⁹.

Wyżej opisany problem stał się kanwą do wystosowania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie pytania prawnego o zbadanie konstytucyjności art. 98a ust. 3 u.s.g. do Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 17 lipca 2007 r. (P 19/04)¹¹⁵⁰ uchylił moc obowiązującą kwestionowanego przepisu, w zakresie, w jakim uniemożliwia radnemu zaskarżenie zarządzenia zastępczego stwierdzającego wygaśnięcie jego mandatu.

Otóż pytanie prawne WSA zostało sformułowane w postępowaniu uruchomionym skargą radnego na zarządzenie zastępcze wojewody w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia jego mandatu. Uzasadniając pytanie prawne, Sąd wskazał, że rozstrzygnięcie nadzorcze, mające za przedmiot uchwałę rady gminy, może być zaskarżone do sądu wyłącznie przez zainteresowaną gminę i zarówno orzecznictwo, jak też doktryna akceptują niedopuszczalność wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze przez jakikolwiek podmiot poza gminą lub związkiem komunalnym, nawet gdy rozstrzygnięcie to narusza interes prawny lub uprawnienie tego podmiotu. Zarządzenie zastępcze jest kompetencją

¹¹⁴⁸ *Ibidem*, s. 401.

¹¹⁴⁹ Problem ten dotyczyć może również pozostałych wyżej wskazanych osób. Ponadto należy dodać, że podobne zastrzeżenia mają miejsce w przypadku wniesienia skargi w tej materii przez prokuratora, jednakże ze względu na ramy tej pracy, kwestia ta zostanie pominięta.

¹¹⁵⁰ Sentencja wyroku opublikowana w: Dz.U. z 2007 r., nr 138, poz. 974.

organu nadzoru i nie można do niego stosować regulacji z art. 101 ust. 1 u.s.g.¹¹⁵¹. Sąd zauważył, że *de lege lata* radny nie może skutecznie skarżyć do sądu administracyjnego ani do sądu cywilnego zarządzenia zastępczego, stwierdzającego wygaśnięcie jego mandatu z powodu prowadzenia działalności gospodarczej. Bezpośrednie znaczenie zarządzenia zastępczego nie ogranicza się do relacji między organem nadzoru a nadzorowaną gminą, ale wprost rzutuje na sytuację prawną zainteresowanego radnego. Co więcej, uzyskanie mandatu radnego nie pozbawia go automatycznie legitymacji z art. 101 ust. 1 u.s.g. W tej sytuacji TK podzielił wątpliwości WSA, orzekając, że przepis art. 98a ust. 3 u.s.g. wykluczający zaskarżenie zarządzenia zastępczego wojewody przez radnego pozostaje w kolizji z art. 45 ust. 1 Konstytucji, statuującym prawo do sądu. Skutek prawny tego zarządzenia jest bowiem identyczny ze skutkiem, jaki wywołałaby uchwała w przedmiocie wygaśnięcia mandatu, gdyby została podjęta. Skoro zainteresowanemu radnemu służy prawo do zaskarżenia do sądu administracyjnego tej uchwały, to powinien mieć on identyczne prawo żądania od sądu administracyjnego skontrolowania zarządzenia zastępczego w sprawie tego samego rodzaju – w przeciwnym wypadku zostaje pozbawiony ochrony sądowej w swojej sprawie. Stąd Trybunał orzekł, że naruszony został także art. 32 ust. 1 Konstytucji, zobowiązujący władze publiczne do równego traktowania wszystkich obywateli, znajdujących się w identycznej sytuacji.

Trybunał stwierdził również, że ustawodawca powinien pilnie dostosować przepisy ustawy o samorządzie gminnym do opisywanego werdyktu, ponadto zwrócił uwagę, że rozwiązania analogiczne do zaskarżonego przewidziane są w art. 85a ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym i w art. 86a ust. 3 o samorządzie województwa. Przepisy te budzą, zdaniem TK, takie same zastrzeżenia, o czym jednak – związany granicami pytania prawnego – wiążąco rozstrzygnąć nie mógł. Najnowsze orzecznictwo, idąc w zgodzie z przedstawionym wyrokiem, dopuszcza już legitymację skargową radnych gminy¹¹⁵².

¹¹⁵¹ Art. 101 ust. 1 u.s.g.: „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego”.

¹¹⁵² Por.: wyrok WSA z 19 listopada 2007 r., sygn. III SA/Kr 839/07, wyrok WSA z 20 grudnia 2007 r., sygn. II SA/Ke 641/07, postanowienie NSA z 7 grudnia 2007 r., sygn. II OSK 1756/07. Za odosobnione należy uznać zdanie

Nie jest to jednak jedyny problem związany z legitymacją do zaskarżenia zarządzeń zastępczych przez podmioty inne niż jednostka samorządu terytorialnego. Jak wskazuje M. Stahl¹¹⁵³, podobna sytuacja, skutkująca wątpliwościami co do legitymacji procesowej, może zaistnieć także na gruncie art. 12 ust. 3 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹¹⁵⁴.

Z mocy tej ustawy, jeżeli rada gminy nie uchwaliła studium, nie przystąpiła do jego zmiany albo, uchwalając studium, nie określiła w nim obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w programach, o których mowa w art. 4 ust. 1, wojewoda, po podjęciu czynności zmierzających do uzgodnienia terminu realizacji tych inwestycji i warunków wprowadzenia tych inwestycji do studium, wzywa radę gminy do uchwalenia studium lub jego zmiany w wyznaczonym terminie. Po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda sporządza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianę dla obszaru, którego dotyczy zaniechanie gminy, w zakresie koniecznym dla możliwości realizacji inwestycji celu publicznego oraz wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze. Przyjęty w tym trybie plan wywołuje skutki prawne takie, jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Z jednej strony, ponieważ tak ustanowiony plan ma moc taką samą, jak uchwała rady gminy wprowadzająca miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, to w konsekwencji należałoby uznać dopuszczalność jego zaskarżenia, mimo zmiany podmiotu (z ustawowo właściwego na organ nadzoru), który go sporządził, i charakteru jego kompetencji. Z drugiej strony, ponieważ sporządzenie planu we wskazanym trybie stanowi formę ingerencji nadzorczej, gmina może zaskarżyć wskazane zarządzenie zastępcze jako akt nadzoru. Mamy zatem do czynienia z aktem, będącym jednocześnie aktem nadzoru z konsekwencjami w sferze samodzielności gminy i możliwością jej ochrony, i miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, który

przedstawione w postanowieniu WSA z 15 lutego 2008 r., sygn. III SA/Wr 56/08, czy też postanowienie WSA z dnia 17 września 2007 r., sygn. III SA/Lu 419/07, uchylone następnie przez NSA. Orzeczenia dostępne: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>.

¹¹⁵³ M. Stahl, *op. cit.*, s. 408.

¹¹⁵⁴ Dz.U. z 2003 r., nr 80, poz. 717, z późn. zm.

może być zaskarżony w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g.¹¹⁵⁵

Wydaje się zatem, idąc z duchem przytoczonego wyżej orzeczenia TK, że powinno uwzględnić się w tym ostatnim przypadku dwoistość aktów nadzoru. Zarządzenie zastępcze w sprawach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wywiera skutki w sferze interesów prawnych wielu indywidualnych podmiotów. Dopuszczenie więc skargi w tym przedmiocie wydaje się uzasadnione, choćby wyjątkowo, na mocy rozszerzającej wykładni art. 101 ust. 1 u.s.g. Przeciwny pogląd narażałby się na zarzut niekonstytucyjności – ze względu na pozbawienie możliwości obywateli prawa do sądu w omawianym zakresie.

Skarga jednostki samorządu terytorialnego na decyzje administracyjne

Już od chwili reaktywacji w 1990 roku samorządu terytorialnego w doktrynie, jak i w orzecznictwie pojawiło się kontrowersyjne zagadnienie przyznania legitymacji do złożenia skargi przez wspólnoty samorządowe, gdy decyzję w I instancji wydał organ tej wspólnoty (najczęściej wójt, burmistrz lub prezydent miasta, ten ostatni działający często jako starosta).

Kontrowersje te, jak zauważa T. Woś, dotyczą dwóch kwestii, ściśle zresztą ze sobą związanych. Pierwsza dotyczy ustalenia, czy określona jednostka samorządu terytorialnego może być w takiej sytuacji stroną postępowania administracyjnego, a druga – rozstrzygnięcia, czy organy jednostek samorządu terytorialnego, które na podstawie ogólnych norm ustawowych określających ich właściwość (lub na podstawie zawartych porozumień) są właściwe do rozpatrywania określonych kategorii spraw, nie tracą tej właściwości w sytuacji, kiedy gminie przyzna się interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. w postępowaniu administracyjnym w konkretnej sprawie. Wątpliwości te występują w wielu sprawach administracyjnych, a ze szczególną ostrością ujawniły się w postępowaniach w sprawach o zwroty wywłaszczonych nieruchomości w sytuacji, kiedy prawo własności do nieruchomości objętej wnioskiem o jej zwrot przysługuje gminie – miastu na prawach powiatu¹¹⁵⁶.

W orzecznictwie NSA bezwzględnie dominował i dominuje pogląd, że gmina nie może na ogólnych zasadach skarżyć do sądu decyzji

¹¹⁵⁵ *Ibidem.*

¹¹⁵⁶ T. Woś, [w:] T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa, s. 217.

odwoławczych, kwestionujących w ramach postępowania administracyjnego decyzje administracyjne wójta albo burmistrza. Podobna sytuacja ma miejsce w postępowaniu administracyjnym. Organy wspólnoty samorządowej uosabiają tu władzę publiczną (*imperium*), działającą w interesie publicznym, przez co nie mają one własnych interesów. Postępowanie odwoławcze służy więc jedynie ponownemu rozpatrzeniu tej samej sprawy, a nie prowadzeniu sporu, w którym organ I instancji broniłby swojego rozstrzygnięcia. Organ ten, nie mając własnych interesów w tym postępowaniu, nie korzysta z przymiotu strony postępowania¹¹⁵⁷.

Wójt lub burmistrz nie może artykułować odrębnych interesów nawet wówczas, gdy rozpatruje indywidualną sprawę administracyjną, dotyczącą interesów gminy (należącą do sfery jej *dominium*) – osoby prawnej, którą reprezentuje. Występuje wtedy we wspomnianej już wyżej, podwójnej roli: władzy administracyjnej i organu gminy, która materialnie może być stroną postępowania – a więc podmiotem, którego praw lub obowiązków to postępowanie dotyczy¹¹⁵⁸. W piśmiennictwie prawniczym i w orzecznictwie sądowym od dawna jednak ugruntował się pogląd, że organ powołany do wydania decyzji administracyjnej nie może być jednocześnie stroną tego postępowania¹¹⁵⁹. Znalazł on również odniesienie do gminy, będącej jednocześnie władzą administracyjną i podmiotem tej władzy podległym. W rezultacie, gmina (żaden z jej organów) nie ma prawa wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję organu odwoławczego, podjętą w stosunku do decyzji wójta w sprawie dotyczącej jej obowiązków lub interesów.

Powyższe stanowisko znalazło potwierdzenie w uchwale składu pięciu sędziów NSA z 9 października 2000 r., w której Sąd ten przyjął, że gmina nie ma legitymacji procesowej do wniesienia skargi o wznowienie postępowania na podstawie art. 145a k.p.a. w sprawie zakończonej ostateczną decyzją samorządowego kolegium odwoławczego o

¹¹⁵⁷ A. Kisielewicz, *op. cit.*, s. 113.

¹¹⁵⁸ Gmina jako samodzielny podmiot prawa może być bowiem, co do zasady, stroną postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. Por. Lidia Klat-Wertelecka, *Pozycja gminy w postępowaniu administracyjnym*, Toruń 1998, s. 148

¹¹⁵⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Instytucje prawne sądowej ochrony samodzielności gminy*, Samorząd Terytorialny, 1991, nr 1–2, s. 42; por. także: L. Klat-Wertelecka, *op. cit.*, s. 184 i n.

przekształceniu prawa użytkowania wieczystego na nieruchomości, stanowiącej jej własność, w prawo własności osoby fizycznej¹¹⁶⁰.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego omawiana zasada braku legitymacji skargowej uległa zmianie, którą zapoczątkował wyrok z 7 czerwca 2001 r.¹¹⁶¹ W orzeczeniu tym przyjęto, że podmiotem uprawnionym w rozumieniu art. 33 ust. 2 ustawy o NSA z 1995 r. do wniesienia skargi do tego sądu jest gmina mająca w tym interes prawny, mimo że decyzję w pierwszej instancji wydał wójt tej gminy. W ocenie Sądu Najwyższego nie można utracić przymiotu strony tylko z tego powodu, że organ danego podmiotu praw i obowiązków przyznanych przepisami prawa materialnego był w tym postępowaniu organem rozstrzygającym co do jej istoty; strona bowiem jest pojęciem materialnym, a nie procesowym. Stanowisko zawarte w tym wyroku znalazło potwierdzenie w wielu postanowieniach Sądu Najwyższego¹¹⁶², wydanych w sprawach dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości w odniesieniu do sytuacji, kiedy właścicielem nieruchomości było miasto na prawach powiatu. Sąd Najwyższy konsekwentnie we wszystkich tych orzeczeniach uznawał, że miasto na prawach powiatu, którego prezydent wydał w pierwszej instancji decyzję administracyjną, działając jako starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, ma prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego w sprawie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, której to miasto jest właścicielem.

Doktryna wielokrotnie krytykowała odstępianie od dotychczasowej, jednolitej linii orzecznictwa. B. Adamiak wskazuje, że wysoce kontrowersyjne orzeczenia SN prowadzą do pomieszania ról procesowych. Zdaniem autorki, nie można bowiem nie zauważyć, że wspólnota samorządowa (gmina, powiat, województwo) nie jest zdolna do wyrażenia woli co do zaskarżenia działania organów wykonujących

¹¹⁶⁰ Uchwała NSA z 9 października 2000 r., OPK 14/00, ONSA 2001, nr 1, poz. 17.

¹¹⁶¹ Wyrok SN z 7 czerwca 2001 r., III RN 104/00, OSNAP 2002, nr 1, poz. 4, wydany w sprawie rewizji nadzwyczajnej złożonej od wyroku NSA – Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach.

¹¹⁶² Por. postanowienia SN: z 3 października 2002 r., III RN 165/01, niepubl.; z 8 października 2002 r., III RN 177/01, OSNPiUS 2003, nr 20, poz. 479; z 9 listopada 2001 r., III RN 189/01, OSNAP 2002, nr 8, poz. 177; oraz z 14 listopada 2002 r., III RN 19/02, niepubl.

administrację publiczną, a wolę tę wyraża przecież organ, który podjął zakwestionowane w toku instancji działanie¹¹⁶³. Taka linia orzecznictwa prowadzi też do tego, że należałoby gminie przyznać status strony praktycznie w każdym postępowaniu administracyjnym (np. w sprawie przyznania zasiłku celowego, pokrywanego ze środków gminy), a w następstwie przyjąć, że organ, który wydał decyzję w pierwszej instancji, mógłby już jako reprezentant gminy wnieść od niej odwołanie. Układ taki byłby dopuszczalny tylko w ramach równości stron, a zatem gdyby wyłączyć władczość działania organów wspólnoty samorządowej, co oznaczałoby pozbawienie kompetencji do wykonywania administracji publicznej¹¹⁶⁴.

Nowa, obowiązująca linia orzecznictwa w omawianych kwestiach została wyznaczona przez Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z 19 maja 2003 r.¹¹⁶⁵ W orzeczeniu tym Sąd ten stwierdził, że zasadą jest brak możliwości dochodzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego jej interesu prawnego (brak legitymacji procesowej) w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym, jeżeli jednocześnie jej organ był właściwy do orzekania w teź sprawie indywidualnej w formie decyzji administracyjnej. Na zasadzie wyjątku od tak określonej reguły, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, inna sytuacja ma miejsce w postępowaniu o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. W postępowaniu takim gminie – właścicielowi nieruchomości, została wyznaczona rola strony i nie może ona być pozbawiona tego statusu tylko dlatego, że jej prezydent – będąc jednocześnie starostą w znaczeniu funkcjonalnym – jest organem prowadzącym postępowanie w tej sprawie. W konsekwencji, zdaniem NSA, prezydent miasta na prawach powiatu jako organ wykonawczy miasta i reprezentujący je na zewnątrz oraz także jako pracownik urzędu miasta (jednocześnie sprawujący funkcję starosty), podlega wyłączeniu na podstawie art. 24 § 1 pkt 1 i 4 k.p.a., co skutkuje wyłączeniem możliwości upoważnienia przez niego do załatwienia tej sprawy jego zastępców i pozostałych pracowników urzędu miasta. Wyłączenie osoby prezydenta miasta od udziału w postępowaniu czyni organ wykonawczy gminy niewłaдным do działania. Jako organ administracji publicznej staje

¹¹⁶³ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 421.

¹¹⁶⁴ *Ibidem*.

¹¹⁶⁵ Uchwała NSA (7) z 19 maja 2003 r., OPS 1/03, ONSA 2003. nr 4, poz. 115.

się on niezdolny do załatwiania sprawy (art. 26 § 3 k.p.a.). W tej sytuacji znajdują odpowiednie zastosowanie postanowienia art. 26 § 2 k.p.a.

Omówiona wyżej uchwała również nie spotkała się pełną akceptacją doktryny. Zdaniem T. Wosia, stanowisko NSA jest nietrafne, gdyż prowadzi do sprzeczności z innymi przepisami prawa, w szczególności tymi, które określają kompetencję prezydenta miasta na prawach powiatu do orzekania w sprawach o przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności¹¹⁶⁶. Autor ten podnosi, że Naczelny Sąd Administracyjny nie dostrzegł, iż swoją wykładnią właśnie zmierza do istotnej zmiany kompetencji organów administracji publicznej, wynikających z norm ustrojowych, norm kompetencyjnych i norm administracyjnego prawa materialnego. Różnicuje mianowicie status gminy – miasta na prawach powiatu, i jego organu – prezydenta, w konkretnych kategoriach spraw administracyjnych w prowadzonym przez niego postępowaniu, w zależności od tego, czy przepisy określające właściwość prezydenta miasta w konkretnej kategorii spraw upoważniają go do działania jako organu gminy – miasta (powiatu), w rozumieniu art. 26 ust. 1 i 4 u.s.g., czy też jako organu miasta (powiatu) w rozumieniu art. 92 ust. 1 pkt 2 u.s.p. W konsekwencji takiego zróżnicowania, w dwóch identycznych sprawach z punktu widzenia interesów prawnych gminy – miasta na prawach powiatu, znajdzie się ona w dwóch odrębnych sytuacjach:

(a) w sprawie o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, a więc w sprawie, w której gmina może utracić prawo własności tej nieruchomości, nie będzie jej służył przymiot strony, ale prezydent miasta będzie prowadził to postępowanie, natomiast

(b) w sprawie zwrotu nieruchomości, której właścicielem jest gmina – miasto na prawach powiatu, a więc sprawie identycznej jak powyższa z punktu widzenia interesów prawnych tej gminy (ponieważ także takiej, która dotyczy praw i obowiązków o charakterze cywilnoprawnym i w której w na skutek rozstrzygnięcia miasto może również zostać tego prawa pozbawione) miasto to dla odmiany będzie stroną postępowania, ale jego prezydent nie będzie mógł tego postępowania prowadzić¹¹⁶⁷.

¹¹⁶⁶ T. Woś, *Prawo...*, s. 222–223.

¹¹⁶⁷ *Ibidem*.

Wobec powyższego, trafna jest konkluzja T. Wosia, że zarówno z punktu widzenia takiego miasta, jak i jego prezydenta nic nie ulega zmianie w zależności od tego, które kompetencje prezydent miasta realizuje. Nic nie zmienia się również z punktu widzenia pozycji, uprawnień i obowiązków pozostałych stron tych postępowań, do których prowadzenia jest upoważniony taki prezydent miasta wykonującego z mocy art. 92 ust. 2 u.s.p. również zadania powiatu. Tymczasem w świetle konstrukcji proponowanej przez Naczelną Sąd Administracyjny miasto na prawach powiatu w pierwszym przypadku nie miałoby legitymacji procesowej w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym, a w drugim przypadku miałyby ono wszystkie te uprawnienia. Nie sposób bowiem znaleźć merytorycznego uzasadnienia dla wyjaśnienia takiego zróżnicowania statusu gminy – miasta na prawach powiatu, która wynika z przyjętej przez Naczelną Sąd Administracyjny koncepcji, i nie można sądzić, że ustawodawcy takie właśnie zamiary i intencje przyświecały przy kształtowaniu systemu samorządu terytorialnego w Polsce, zakładając racjonalność prawodawcy¹¹⁶⁸.

Mając na uwadze powyższe wywody, należy konsekwentnie przychylić się do zdania T. Wosia oraz zgodnie z dominującą od początku lat 90. ubiegłego stulecia linią orzecznictwa NSA, która znalazła potwierdzenie we (wspomnianej już wcześniej) uchwale składu pięciu sędziów NSA z 9 października 2000 r., trzeba przyjąć, że gmina nie jest stroną postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. i nie jest podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję administracyjną. Taki charakter gminy będzie trwał, choćby nawet miała ona interes prawny w rozumieniu art.

¹¹⁶⁸ *Ibidem*. Także motywowany podobnymi wątpliwościami Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zadał pytanie prawne Trybunałowi Konstytucyjnemu, czy art. 50 p.p.s.a. rozumiany w sposób wyłączający możliwość wniesienia skargi przez gminę w sprawie dotyczącej przekształcenia prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na nieruchomości stanowiącej jej własność w prawo własności w sytuacji, gdy organ tej gminy orzekał w tym postępowaniu w pierwszej instancji, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 165 Konstytucji. Sprawa znajduje się w TK pod sygnaturą P 14/05 i czeka na rozstrzygnięcie, sędzią sprawozdawcą jest prezes TK J. Stępień. Na marginesie należy również dodać, że poprzednik WSA w Gliwicach – OZ NSA w Katowicach, był prekursorem kontrowersyjnej linii orzecznictwa.

28 k.p.a., jeśli do wydania decyzji w pierwszej instancji w określonej sprawie upoważniony jest wójt (burmistrz, prezydent) tej gminy oraz gdy prezydent miasta nie przestaje być organem właściwym do orzekania w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej zgodnie z przyznanymi kompetencjami, również wówczas, kiedy miasto to wykonuje zadania powiatu, a on sprawuje funkcje starosty¹¹⁶⁹.

Wnioski końcowe

Podnoszone kwestie dotyczą spraw fundamentalnych – prawa do sądu, konstytucyjnej zasady równości, ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, kognicji sądów administracyjnych. Omówione zagadnienia wskazują na konflikt interesów prawnych; w przypadku skarg na akty nadzoru oraz skarg na decyzje administracyjne, które wnosi jednostka samorządu terytorialnego, konflikt ten posiada trzy aspekty. Z jednej strony mamy do czynienia z interesem publicznym reprezentowanym przez wojewodę, wynikającym z jego ustawowych funkcji nadzorczych, określonych szczegółowo w przepisach prawa ustrojowego, a w przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego – dodatkowo z uprawnieniem do żądania kontroli zgodności z prawem zaskarżonego działania, czyli z ochroną obiektywnego porządku prawnego. Z drugiej strony, zaskarżanie aktów nadzoru przez jednostki samorządu terytorialnego jest formą ochrony przysługującego im, naruszonego publicznego prawa podmiotowego, korespondującego z konstytucyjną zasadą ich samodzielności. Trzecim aspektem z kolei, jest zaskarżanie decyzji administracyjnych, które jest związane z ochroną publicznych praw podmiotowych osób, których interes prawny został naruszony.

Odmówienie legitymacji do złożenia skargi jednostkom samorządu terytorialnego na decyzje administracyjne jest konsekwencją przyznania prymatu prawom jednostki. Wspólnoty samorządowe mają dostateczne sposoby zapewnienia ochrony ich interesu prawnego przez choćby zapewnienie odpowiedniej obsady personalnej organów i pracowników urzędu¹¹⁷⁰. Przede wszystkim jednak wynika to z konstytucyjnej pozycji jednostki samorządowej, powołanej do wykonywania zadań publicznych

¹¹⁶⁹ T. Woś, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 19 maja 2003 r.*, Samorząd Terytorialny, 2004, nr 12, s. 79.

¹¹⁷⁰ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 421.

służących zaspokajaniu potrzeb tej wspólnoty, a zatem jej członków; stąd wynika brak możliwości traktowania przed sądami administracyjnymi tych osób prawnych prawa publicznego tak samo, jak korporacji prawa prywatnego.

W przypadku skarg na akty nadzoru jest inaczej. Z zasady sądowej ochrony samodzielności gminy, powiatu i województwa wywodzi się brak uprawnienia do zaskarżania rozstrzygnięć nadzorczych przez inne podmioty. Jedyny wyłom od tej zasady, jaki wydaje się być dopuszczalny, istnieje w przypadku zarządzeń zastępczych wojewody. Ich istotą jest to, że wywierają skutki prawne w takim samym zakresie, jak czynią to uchwały organów stanowiących jednostek samorządowych, bezpośrednio bowiem wkraczają w sferę interesów prawnych podmiotów leżących poza układem nadzorczym. Zatem w tych przypadkach powinna w pełni znaleźć zastosowanie uniwersalnie określona legitymacja skargowa z art. 50 § 1 p.p.s.a. Jakkolwiek dylematy te w orzecznictwie sądowym są wciąż różnorodnie rozstrzygane, to jednak w dużej mierze od judykatury zależeć będzie, w jakim kierunku pójdzie ich dalsze rozwiązanie. Z pewnością także należałoby rozważyć przełamanie wątpliwości w przedstawionych kwestiach w drodze, dokonanych w niezbędnym zakresie, zabiegów legislacyjnych.