

MAŁGORZATA SZALEWSKA*

**GŁOSA DO WYROKU NACZELNEGO SĄDU
ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 17 MAJA 2013 R.,
II FSK 1833/12**

**COMMENT ON JUDGEMENT OF THE SUPREME
ADMINISTRATIVE COURT OF 17 MAY 2013,
II FSK 1833/12**

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2014.010>

„Pojęcie, o którym mowa w art. 3 pkt 14 lit. b p.o.ś., nie oznacza, że chodzi wyłącznie o przepis p.o.ś., ale także o inne przepisy prawa. W szczególności takim przepisem prawa jest art. 7 ust. 6 u.p.o.l., zobowiązujący wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej do zwrotu gminom

* Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Ochrony Środowiska, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.



utraconych dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości”.

1. Kluczowym zagadnieniem jakie pojawiło się na gruncie rozpatrywanej przez sąd sprawy była kwestia pozycji prawnoustrojowej wojewódzkich funduszy ochrony środowiska oraz kwalifikacji prawnej podejmowanych przez te instytucje działań. W szczególności sąd administracyjny, już po raz kolejny, musiał zająć stanowisko, czy wojewódzki fundusz ochrony środowiska podlega kontroli sądownoadministracyjnej, w związku z podejmowaniem działań władczych objętych kognicją tych sądów na podstawie art. 3 § 2 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹.
2. W glosowanym orzeczeniu NSA przyjął, iż zwrot utraconych przez gminę dochodów z tytułu podatku od nieruchomości, w związku ze zwolnieniem z tego podatku, będących własnością Skarbu Państwa gruntów pokrytych wodami jezior o ciągłym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych oraz gruntów zajętych pod sztuczne zbiorniki wodne, jest czynnością materialno-techniczną, podlegającą kontroli sądów administracyjnych.
3. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych² zwolnione z podatku od nieruchomości są, będące własnością Skarbu Państwa, grunty pokryte wodami jezior o ciągłym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych oraz grunty zajęte pod sztuczne zbiorniki wodne. Z tytułu wskazanego zwolnienia gminom przysługuje zwrot utraconych dochodów ze środków wojewódzkich funduszy ochrony środowiska

¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U z 2012 r., poz. 270 z późn. zm., zwana dalej: ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi lub określana dalej skrótem u.p.p.s.a.

² Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613 z późn. zm., określana skrótem: u.p.o.l.



i gospodarki wodnej. Szczegółowe zasady zwrotu utraconych dochodów określa rozporządzenie Ministra Środowiska z 20 lipca 2006 r.³

4. W sprawie będącej przedmiotem glosowanego orzeczenia, Prezydent Miasta, w terminie i trybie określonym w rozporządzeniu, wystąpił do wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej o zwrot utraconych dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 8a u.p.o.l. Po upływie przeszło 2 lat oczekiwania na załatwienie wniosku Prezydent wniósł do wojewódzkiego sądu administracyjnego skargę na bezczynność wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska. Sąd uznał skargę za zasadną, przyjmując, iż zwrot utracony przez gminą dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości, będących własnością Skarbu Państwa gruntów pokrytych wodami jezior o ciągłym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych oraz gruntów zajętych pod sztuczne zbiorniki wodne, jest czynnością materialno-techniczną, podlegającą kontroli sądów administracyjnych. Skargę kasacyjną od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego wniósł wojewódzki fundusz ochrony środowiska podnosząc, iż brak jest podstaw do przyjęcia, że status prawny i zadania, dla których powołano wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej dają podstawę do poddania ich działalności kontroli sądów administracyjnych, a nadto, że czynność zwrotu utraconego dochodu gminie jest czynnością z zakresu administracji publicznej, oraz że fundusz łączy z gminą stosunek administracyjnoprawny. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił

³ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2006 r., w sprawie zwrotu gminom utraconych dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości, będących własnością skarbu państwa, gruntów pokrytych wodami jezior o ciągłym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych oraz gruntów zajętych pod sztuczne zbiorniki wodne, Dz.U. Nr 142, poz. 1023, zwane rozporządzeniem w sprawie utraconych dochodów.



skargę wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska, uznając za prawidłowe stanowisko wojewódzkiego sądu administracyjnego zgodnie którym zwrot utracony przez gminę dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości, będących własnością Skarbu Państwa gruntów pokrytych wodami jezior o ciągłym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych oraz gruntów zajętych pod sztuczne zbiorniki wodne, jest czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a co się z tym wiąże – bezczynność organów w tych sprawach podlega kontroli sądów administracyjnych na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 u.p.p.s.a..

5. Dopuszczalność sądowej kontroli działalności wojewódzkich funduszy ochrony środowiska, w kontekście ich pozycji prawnoustrojowej, była już kilkakrotnie przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w sposób jednolity wyklucza dopuszczalność kontroli sądów administracyjnych nad działalnością WFOŚ w przedmiocie udzielania dotacji i pożyczek, w tym dopłat do demontażu pojazdów wykluczonych z eksploatacji⁴. Podstawę zajęcia przez sąd tak zdecydowanego stanowiska stanowi w tym przypadku treść przepisu art. 411 ust. 8 prawa ochrony środowiska⁵, zgodnie z którym Narodowy Fundusz oraz wojewódzkie fundusze udzielają dotacji, pożyczek oraz przekazują środki finansowe na podstawie umów cywilnoprawnych. Przepis ten, w ocenie sądu w sposób jednoznaczny, wyklucza domniemanie

⁴ Postanowienie NSA z 13 maja 2010 r., II OSK 861/10, Lex 603143, postanowienie NSA z 5 marca 2010 r., II OSK 390/09, Lex 605023, postanowienie z 17 grudnia 2010 r., II OSK 2379/10, Lex 844715, postanowienie NSA z dnia 15 lutego 2011 r., II OSK 937/10, Lex 794150.

⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., Nr 1232 z późn. zm., zwana dalej: prawo ochrony środowiska lub określana skrótem p.o.ś.



formy decyzji administracyjnej. Jak zauważył NSA w postanowieniu z dnia 15 lutego 2011 r., brak jest również jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, iż postępowanie w sprawie wniosku o udzielenie dopłaty do demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji jest postępowaniem administracyjnym w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Skoro udzielenia dopłaty następuje w trybie umowy cywilnoprawnej, to również w przypadku odmowy zawarcia umowy, właściwym trybem dochodzenia roszczeń jest postępowanie przed sądem powszechnym⁶. Odmienne rozstrzygnął natomiast NSA sprawę zwrotu opłaty recyklingowej pobieranej na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji⁷. W wyroku z 12 stycznia 2010 r. NSA przyjął, że Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska, jako podmiot administracyjny o charakterze funkcjonalnym rozstrzyga sprawę zwrotu opłaty recyklingowej uiszczonej przez osobę fizyczną, niebędącą przedsiębiorcą, w formie czynności materialno-technicznej o charakterze zewnętrznym, jako jego prawnej formie działania⁸.

6. Jednym z podstawowych zagadnień jakie wyłoniło się na gruncie głosowanego orzeczenia, z uwzględnieniem wcześniejszych rozstrzygnięć sądów administracyjnych, jest kwestia pozycji prawnoustrojowej funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Zgodnie z art. 400 p.o.ś. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska jest państwową osobą prawną natomiast wojewódzkie fundusze ochrony środowiska są samorządowymi osobami prawnymi, przy czym zgodnie z ust. 3 tego artykułu, wojewódzkie fundusze ochrony środowiska nie są wojewódzkimi samorządowymi jednostkami

⁶ Postanowienie NSA z dnia 15 lutego 2011 r., II OSK 937/10, Lex 794150.

⁷ Ustawa z dnia 201 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1162.

⁸ Postanowienie NSA z 12 stycznia 2010 r., II OSK 1608/09, Lex 597334.

organizacyjnymi, o których mowa w art. 8 ustawy o samorządzie województwa⁹. Oznacza to, że Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska został zaklasyfikowany nie jako państwowy fundusz celowy, ale jako inna państwowa osoba prawna, utworzona na podstawie odrębnych ustaw, w celu wykonywania zadań publicznych¹⁰. Fundusze wojewódzkie są natomiast samorządowymi osobami prawnymi, utworzonymi z mocy ustawy do wykonywania przypisanych im zadań publicznych. Jak słusznie zauważa R. Marchewka, pozycję organizacyjno-prawną wojewódzkich funduszy ochrony środowiska należy rozpatrywać odrębnie w aspekcie organizacyjnym oraz funkcjonalnym¹¹. W pierwszym z nich, wojewódzkie fundusze ochrony środowiska łączą z organami województwa samorządowego więzi organizacyjno-prawne, wynikające m.in. z kompetencji organów województwa w zakresie powoływania i odwoływania piastunów organów funduszu, ustalania wynagrodzenia członkom rad nadzorczych, czy obowiązku składania sprawozdania z działalności funduszu. W aspekcie funkcjonalnym wojewódzkie fundusze ochrony środowiska, stanowią natomiast całkowicie samodzielne i wyodrębnione jednostki organizacyjne, posiadające własne, ustawowo dookreślone zadania i kompetencje realizowane poza strukturą samorządowej administracji województwa.

Z woli ustawodawcy, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska oraz fundusze wojewódzkie *expressis verbis* zaliczone zostały do instytucji ochrony środowiska, w rozumieniu działu II tytułu VII ustawy Prawo ochrony środowiska. Analiza brzmienia tytułu VII

⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.

¹⁰ Por. Z. Bukowski, w: Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 707.

¹¹ R. Marchewka, *Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej: zagadnienia administracyjnoprawne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” z 2002 r., Nr 1–2, s. 52.



ustawy „Organy administracji oraz instytucje ochrony środowiska” może prowadzić do wniosku, iż wolą ustawodawcy było dychotomiczne wyodrębnienie dwóch kategorii podmiotów – organów administracyjnych oraz instytucji ochrony środowiska, co prowadziłoby do wniosku, iż organy administracyjne nie mogą być instytucjami ochrony środowiska, a wskazane w ustawie instytucje ochrony środowiska nie są *a priori* organami administracyjnymi. Stanowisku temu zaprzecza jednak, w sposób oczywisty, charakter prawny wymienionych w art. 386 p.o.ś. podmiotów zaliczonych przez ustawodawcę do instytucji ochrony środowiska. Są to mianowicie, oprócz narodowego funduszu i funduszy wojewódzkich, Państwowa Rada Ochrony Środowiska oraz komisje do spraw ocen oddziaływania na środowisko. Jak słusznie zauważa M. Stahl, są to typowe organy administracji publicznej o pomocniczym charakterze i mieszanym składzie i „wyróżnienie właśnie ich jako instytucji, a nie organów, nie wydaje się uzasadnione”¹². Dokonując na gruncie ustawy prawo ochrony środowiska rozróżnienia organów administracji oraz instytucji ochrony środowiska ustawodawca nie zdefiniował pojęcia instytucji ochrony środowiska. W doktrynie prawa administracyjnego dostrzega się, iż pojęcie instytucji jako formy organizacyjnej wykonywania zadań publicznych jest pojęciem prawnym, o zróżnicowanym zakresie znaczeniowym, a ustawodawca posługuje się nim jako, różnie rozumianą, zbiorczą kategorią obejmującą zróżnicowane formy organizacyjno-ustrojowe administracji publicznej (organy administracji publicznej, zakłady, korporacje, formy zarządzania i gospodarki finansami), w związku z czym posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem instytucji nie przesądza o charakte-

¹² M. Stahl, *Inne podmioty administrujące*, [w:] *System Prawa Administracyjnego. Podmioty administrujące*, Tom 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 527.



rze danego podmiotu¹³. W ocenie M. Stahl, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska są, odpowiednio, państwową osobą prawną oraz samorządowymi osobami prawnymi, realizującymi zadania z zakresu administracji publicznej poprzez ustawowo określone formy, w tym również władcze, a przyznana im poprzez osobowość prawną, samodzielność w wykonywaniu zadań i prowadzeniu gospodarki finansowej oraz wyodrębnienie organizacyjne w ramach aparatu administracji publicznej, pozwala na uznanie ich za zdecentralizowane podmioty administracji publicznej¹⁴. Z kolei J. Jagielski, M. Wierzbowski oraz A. Wiktorowska zaliczają fundusze do nietypowych podmiotów administrujących, które stanowią przyjętą przez ustawodawcę formę organizacyjno prawną realizacji zadań z zakresu administracji publicznej, nie mieszczącą się w dotychczas ukształtowanych konstrukcjach, czy kategoriach (organu administracyjnego, zakładu publicznego, czy fundacji prawa publicznego)¹⁵.

W przeciwieństwie do pojęcia instytucji ochrony środowiska, ustawa prawo ochrony środowiska określa legalne definicje organu administracji oraz organu ochrony środowiska¹⁶. Zgodnie z art. 3 pkt 14 p.o.ś. organem administracji, w rozumieniu przepisów ustawy, są ministrowie, centralne organy administracji rządowej, wojewodowie, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, a także

¹³ Ibidem, s. 526.

¹⁴ Ibidem, s. 527.

¹⁵ J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 203 i n.

¹⁶ Zob. M. Walas, *Organy ochrony środowiska w Polsce*, PPOŚ z 2009 r., Nr 1, s. 41 i n.



inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do wykonywania zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony. Organami ochrony środowiska są natomiast, organy administracji powołane do wykonywania zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska, stosowanie do ich właściwości określonej w tytule VII w dziale I, a więc organy *expressis verbis* wymienione w art. 376 p.o.ś. w związku z art. 377 p.o.ś. Ponadto w tytule działu I tytułu VII p.o.ś. ustawodawca używa pojęcia organy administracji do spraw ochrony środowiska. Należy zgodzić się ze Z. Bukowskim, iż pojęcia organów ochrony środowiska oraz organów do spraw ochrony środowiska posiadają różne zakresy znaczeniowe, przy czym każdy organ ochrony środowiska jest organem do spraw ochrony środowiska (lecz nie odwrotnie)¹⁷. W świetle powyższych ustaleń należy przyjąć, iż na gruncie ustawy prawo ochrony środowiska ustawodawca wyodrębnił trzy kategorie znaczeniowe odnoszące się do organów: organy administracji (art. 3 pkt 14 p.o.ś.), organy administracji do spraw ochrony środowiska (tytuł działu I tytułu VII ustawy) oraz organy ochrony środowiska (art. 3 pkt 15 w związku z art. 376 p.o.ś.). Zabieg ten należy ocenić krytycznie jako wprowadzający zamęt terminologiczny i pozbawiony jakiegokolwiek wartości merytorycznej. Najszerszą kategorię pojęciową stanowią niewątpliwie organy administracji do których ustawodawca zalicza obok typowych organów administracji publicznej (organów centralnych, terenowych organów administracji rządowej oraz organów jednostek samorządu terytorialnego) również inne podmioty, powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do wykonywania zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony. Oznacza to, że definicja organu administracyjnego sformułowana na gruncie ustawy prawo ochrony środowiska uwzględnia zarówno kon-

¹⁷ Z. Bukowski, *op.cit.*, s. 678.



cepcję ustrojową organów administracji, jak i koncepcję funkcjonalną. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, iż przepisy dotyczące Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska oraz funduszy wojewódzkich zawarte zostały w rozdziale 4 tytułu VII ustawy, zatytułowanym „Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej”, co w sposób jednoznaczny i niebudzący żadnych wątpliwości wskazuje na wykonywanie przez fundusze zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony. Nie do obronienia, w mojej ocenie, jest w związku z tym teza, że fundusze ochrony środowiska nie zawierają się w definicji organu administracyjnego, w rozumieniu art. 3 pkt 14 lit. b p.o.ś. Dlatego też krytycznie należy się odnieść do formułowanej, w niektórych orzeczeniach NSA tezy, jakoby brak zaliczenia funduszy ochrony środowiska do organów ochrony środowiska, wymienionych w art. 376 p.o.ś., wykluczał stwierdzenie, iż Narodowy Fundusz (i analogicznie fundusze wojewódzkie) jest organem administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, jako jawne naruszenie woli ustawodawcy, sprzeczne z ratio legis tej ustawy¹⁸. Tym bardziej, iż w dalszej części swego wyводу, ten sam sąd stwierdza, że można przyjąć, że dany podmiot jest organem w znaczeniu (zakresie) funkcjonalnym.

7. W doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, że pojęcie organu administracji publicznej pozostaje kolejnym pojęciem z zakresu prawa administracyjnego, które nie doczekało się powszechnie przyjmowanej, jednoznacznej definicji ani na płaszczyźnie prawnej, ani na płaszczyźnie doktrynalnej¹⁹. W ocenie B. Adamiak koncepcje pojęcia organu można zasadniczo podzielić na dwie grupy: podmiotowe²⁰, w których główny nacisk położony jest na substrat osobowy organu

¹⁸ Postanowienie NSA z 13 maja 2010 r., II OSK 861/10, Lex 603143.

¹⁹ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] op.cit., s. 62.

²⁰ Por. J. Boć, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000, s. 122.



oraz organizacyjno-przedmiotowe²¹, w których podkreśla się przede wszystkim wyodrębnienie organizacyjne w strukturze aparatu państwowego, właściwe dla administracji formy działania, wynikające z posiadanych kompetencji i wyrażające się możliwością stosowania środków władczych²². Niekonsekwencja ustawodawcy w posługiwaniu się pojęciem organu w przestrzeni prawa publicznego, uniemożliwiająca stworzenie spójnej koncepcji organu administracyjnego oraz przeniesienie ciężaru definicji na aspekty funkcjonalne stała się przyczynkiem do konstruowania pojęcia organu administrującego, jako bardziej adekwatnego do opisywania zjawisk ustrojowych zachodzących w administracji publicznej. W ujęciu węższym organem administrującym jest podmiot posiadający kompetencję administracyjną przyznaną mu wyraźnie przez ustawę, nie będący organem administracyjnym²³. W szerszym znaczeniu jest to „każdy podmiot, któremu prawo przydaje funkcje administrowania lub któremu prawo stwarza podstawy do przydania funkcji administrowania, a przydanie to nastąpiło”²⁴. Pojęcie organu administrującego jest pojęciem prawniczym, wchodzącym w skład siatki pojęciowej, za pomocą której doktryna opisuje zjawiska zachodzące w administracji publicznej kreowane przez obowiązujące przepisy prawa. Nie jest ono natomiast pojęciem prawnym, gdyż nie posługuje się nim prawodawca w tekstach prawnych. Przenosząc powyższe

²¹ Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 244.

²² B. Adamiak, *O podmiotowości organów administracji*, PiP z 2006 r., Nr 11, s. 46.

²³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 113.

²⁴ J. Boć, op.cit., s. 124, Do podmiotów tych Autor zalicza: wszystkie organy administracyjne, inne organy państwowe posiadające kompetencje administracyjne, odpowiednio uprawnieni kierownicy państwowych osób prawnych i państwowych jednostek organizacyjnych, kierownicy samorządowych jednostek organizacyjnych, odpowiednio upoważnione organy wykonawcze jednostek pomocniczych, odpowiednio upoważnione podmioty prywatne realizujące funkcje z zakresu administracji publicznej.



ustalenia na grunt przepisów prawa ochrony środowiska, należy stwierdzić, iż przyjęta przez ustawodawcę w art. 3 pkt 14 p.o.ś., na potrzeby tej konkretnej regulacji prawnej, definicja organu administracyjnego odpowiada w swej istocie koncepcji organu administrującego w szerokim znaczeniu. Obejmuje ona bowiem, obok typowych organów administracyjnych (wymienionych pod lit. a) również inne podmioty, nie będące organami administracyjnymi w ujęciu doktrynalnym, które z woli ustawodawcy lub na mocy zawartych porozumień wykonują zadania publiczne w zakresie środowiska i jego ochrony. Ustawodawca w ten sposób dał wyraz przyjęcia na gruncie prawa ochrony środowiska bardzo szerokiej, funkcjonalnej koncepcji organu administracyjnego.

8. Model sądowej kontroli administracji publicznej w Polsce ukształtowany jest poprzez przepisy konstytucyjne (zawarte w szczególności w art. 173, art. 177 i art. 184 Konstytucji RP²⁵) oraz przepisy ustaw zwykłych, w tym w szczególności ustawy prawo o ustroju sądownictwa administracyjnego²⁶ oraz ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Model ten opiera się na konstytucyjnej zasadzie sprawowania przez sądy administracyjne kontroli działalności administracji publicznej, w zakresie określonym w ustawie. Jak słusznie zauważa M. Jaśkowska, w świetle Konstytucji RP zasadniczym elementem sprawy sądoadministracyjnej jest kontrola przez sąd administracji publicznej, w różnych jej formach działania²⁷. Oznacza to, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne polega przede wszystkim na kontroli administracji publicznej, a zakres tej kontroli wyznaczają przepisy

²⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., zwana dalej Konstytucją RP.

²⁶ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.

²⁷ M. Jaśkowska, *Właściwość sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 568.



powszechnie obowiązującego prawa, w tym w szczególności art. 3 § 2 u.p.p.s.a., w którym określono formy działania administracji publicznej będące przedmiotem kontroli. Pod względem podmiotowym granice sądowej kontroli wyznacza pojęcie administracji publicznej. Na gruncie obowiązującej ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ustawodawca odstąpił od zdefiniowania pojęcia organu administracji publicznej²⁸. W piśmiennictwie wskazuje się, iż brak tej ustawowej definicji, powoduje konieczność wyznaczenia zakresu podmiotowego sprawy sądownoadministracyjnej (po stronie organu) przez odesłanie do kryterium przedmiotowego – wykonywania administracji publicznej²⁹. Oznacza to, że organem w rozumieniu ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest każdy podmiot wykonujący administrację publiczną, a więc nie tylko organ administracji rządowej lub samorządu terytorialnego, ale także inny organ państwowy, jednostka organizacyjna czy osoba fizyczna, powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumienia do wydawania aktów i podejmowania czynności, o których mowa w art. 3 § 2 i 3 p.p.s.a.³⁰ Uwzględniając fakt, iż przedmiotem sądowej kontroli działalności administracji publicznej są przejawy aktywności określonych podmiotów z zakresu administracji publicznej, należy uznać za nieistotny, z punktu widzenia skutecznego poddania kontroli działalności administracji publicznej, rzeczywisty status ustrojowy podmiotu podejmującego

²⁸ Definicja taka zawarta była w art. 20 ust. 2 obowiązującej do dnia wejścia w życie ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. Nr 74, poz. 368.

²⁹ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowno administracyjne*, Warszawa 2012, s. 397.

³⁰ M. Niezgódka-Medek, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Komentarz, Lex 2013.



się aktywności dającej się przyporządkować do jednej z form wskazanych w art. 3 § 2 i § 3 u.p.p.s.a.³¹

9. Jedną z prawnych form działania administracji publicznej poddaną kontroli sądów administracyjnych są inne niż decyzja lub postanowienie akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 u.p.p.s.a.). W doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, iż są to takie działania administracji publicznej, które nie przybierają formy decyzji lub postanowienia, mają natomiast charakter publicznoprawny i odnoszą się do uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa, przy czym odniesienie to oznacza istnienie ścisłego związku między przepisem prawa, który określa uprawnienie lub obowiązek, a aktem lub czynnością, która dotyczy takiego uprawnienia lub obowiązku³². W ocenie K. Defecińskiej-Tomczak i Z. Kmiecika, działania skonkretyzowane w art. 3 § 2 pkt 4 u.p.p.s.a. ze swej istoty służą wykonaniu prawa, to jest doprowadzeniu do rzeczywistej realizacji dyspozycji normy prawnej³³. Użyty przez ustawodawcę zwrot „dotyczące uprawnień lub obowiązków” wyraża relację typu kondycjonalnego, sprowadzająca się do tego, że dane akty lub czynności otwierają drogę do realizacji prawa lub obowiązku wynikającego z obowiązujących norm prawnych nie wyznaczają one jednak w sposób wiążący stanu prawnego w sensie zindywidualizowanych skutków prawnych, co odróżnia je od aktów stosowania prawa³⁴. W najnowszej literaturze prezentowany jest pogląd, iż „akty i czynności” w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 u.p.p.s.a. to w istocie grupa czynności fak-

³¹ Ibidem.

³² Por. M. Jaśkowska, op.cit., s. 584 oraz powołana tam literatura.

³³ K. Defecińska-Tomczak, Z. Kmiecik, *Dylematy typologii prawnych form działania administracji publicznej*, [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. Rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza, Warszawa 2008, s. 55.

³⁴ Ibidem, s. 55.



tycznych administracji, charakteryzująca się brakiem formalizmu i elementu jurysdykcyjnej konkretyzacji normy prawa materialnego, wobec czego nie można ich utożsamiać z czynnościami tworzenia, ani z czynnościami stosowania prawa³⁵ (rozumianego jak proces przekształcenia normy abstrakcyjnej i generalnej w normę indywidualną i konkretną).

10. Przenosząc powyższe ustalenia na grunt analizowanej sprawy należy w sposób jednoznaczny stwierdzić, iż na gruncie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych gminom zostało przyznane prawo zwrotu dochodu utraconego na skutek ustawowego wyłączenia spod opodatkowania podatkiem od nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa gruntów pokrytych wodami jezior o ciągłym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych oraz gruntów zajętych pod sztuczne zbiorniki wodne. Zgodnie z art. 7 ust. 6 u.p.o.l. z tytułu powyższego zwolnienia, gminom przysługuje zwrot utraconych dochodów ze środków wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Wyrażona w przywołanym przepisie norma prawna kształtuje bezpośrednio uprawnienia adresata (gminy), przez co do jej zastosowania nie jest wymagana czynność organu administracji publicznej, która miałaby konkretyzować to uprawnienie. Innymi słowy uprawnienie gminy do zwrotu utraconych dochodów powstaje z mocy prawa, a nie na skutek podjęcia przez organ administracji publicznej władczego rozstrzygnięcia. Powstanie po stronie adresata normy prawnej uprawnienia wymaga jednak od administracji publicznej jego realizacji. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie utraconych dochodów, zwrot następuje po złożeniu przez gminę wniosku o zwrot utraconych dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości, będących własnością Skarbu Państwa, gruntów pokrytych

³⁵ Z. Krawczyk, *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013, s. 96.



wodami jezior o ciągłym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych oraz gruntów zajętych pod sztuczne zbiorniki wodne. Gmina składa w terminie do dnia 25 marca roku następującego po roku podatkowym, do właściwego wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zwanego dalej „wojewódzkim funduszem”, wniosek wykazujący faktyczne roczne utracone dochody, wynikające z decyzji oraz z deklaracji podatkowych, na dany rok podatkowy według stanu na dzień 31 grudnia roku podatkowego, za który jest on sporządzany. Wojewódzki fundusz sprawdza wniosek pod względem rachunkowym i formalnym, w terminie do dnia 15 kwietnia roku następującego po roku podatkowym, a następnie przekazuje na rachunek budżetu gminy kwotę środków stanowiącą równowartość wysokości utraconych dochodów z tytułu zwolnienia, w terminie do dnia 31 maja roku następującego po roku, w którym nastąpiło zwolnienie. Analiza przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz rozporządzenia, w sposób niebudzący wątpliwości pozwala przyjąć, iż wojewódzki fundusz ochrony środowiska wyposażony został w kompetencje do podjęcia czynności faktycznej (przekazanie na rachunek budżetu gminy określonej kwoty) będącej realizacją wynikającego wprost z przepisu prawa administracyjnego uprawnienia do otrzymania zwrotu utraconych dochodów, z tytułu zwolnień z podatku od nieruchomości. Tego typu działania faktyczne w pełni odpowiadają przyjętej na gruncie ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi konstrukcji innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, objętych kontrolą sądów administracyjnych.

11. Poczynione ustalenia stanowią podstawę pozytywnej oceny stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonego w głosowanym wyroku oraz pełnej jego aprobaty. W piśmiennictwie podnosi się, iż tendencja



do poszukiwania przez państwo nowych form organizacyjnych służących wykonywaniu zadań publicznych staje się trwałym zjawiskiem ustrojowym, związanym ze wzrastającymi potrzebami społecznymi i wynikającym stąd dążeniem do zwiększenia efektywności i sprawności administrowania³⁶. Niesie ona jednak ze sobą zagrożenia wynikające z braku po stronie ustawodawcy „dbałości o prawidłowe zakwalifikowanie danego podmiotu i o jego staranne wpisanie do istniejącej siatki organizacyjnej”³⁷, co z kolei prowadzi do „wymykania” się określonych podmiotów administracyjnych, ze względu na ich „nietykowość”, z utrwalonych i powszechnie przyjętych ram funkcjonowania administracji publicznej. Przyjęcie przez ustawodawcę, dla ustalenia zakresu sądowej kontroli administracji, kryterium przedmiotowego (charakteru prawnego podejmowanych działań) w skuteczny sposób pozwala objąć tą kontrolą również działania podmiotów, których pozycja prawnoustrojowa jest różna od organów administracji publicznej w ścisłym znaczeniu, stanowiąc konsekwentną realizację paradygmatu sądowej kontroli administracji w ujęciu materialnym (przedmiotowym).

³⁶ J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, op.cit., s. 216–217.

³⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 114.

