

Zbigniew Szonert

Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Palestra 58/7-8(667-668), 216-219

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zbigniew Szonert

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

ZDOLNOŚĆ PROCESOWA WÓJTA (BURMISTRZA, PREZYDENTA), W SPRAWACH SKARG NA UCHWAŁY RAD GMIN

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wystąpił z wnioskiem o wyjaśnienie, czy w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową ma wójt (burmistrz, prezydent), czy rada gminy, wskazując, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ujawniły się wątpliwości co do tego, czy w sprawie ze skargi na uchwałę rady gminy, która jako organ, którego działanie jest przedmiotem skargi, jest stroną w tej sprawie, zdolność sądową i zdolność procesową ma rada gminy czy wójt gminy (burmistrz, prezydent miasta).

W uzasadnieniu wniosku wskazano rozbieżności w orzecznictwie dotyczące tego zagadnienia.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów zważył, co następuje.

Problem prawny będący przedmiotem wniosku ma długą historię i nadal jest źródłem rozbieżności w orzecznictwie i sporów w doktrynie.

W orzecznictwie, na gruncie rozwiązań procesowych zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego, a następnie w ustawie z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. nr 74, poz. 368 ze zm.) oraz w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej: u.s.g.) przez wiele lat za utrwalone uznawano stanowisko, zgodnie z którym gminę w postępowaniu sądowoadministracyjnym reprezentuje wójt (burmistrz, prezydent), także wówczas, gdy przedmiotem zaskarżenia jest uchwała rady gminy. W pierwszych latach po reaktywowaniu samorządu terytorialnego do kwestii podmiotu reprezentującego gminę w postępowaniu sądowoadministracyjnym podchodzono dość rygorystycznie, w wielu przypadkach wniesienie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody przez przewodniczącego rady gminy uznawano za obarczone wadą formalną, która powinna zostać usunięta przed rozpoznaniem skargi.

Po zmianie stanu prawnego, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, pojawiły się kolejne wątpliwości prawne, prowadzące do podniesionych we wniosku istotnych rozbieżności

w orzecznictwie sądowym. U ich podstaw tkwi przede wszystkim dwutorowość regulacji sądownoprocuduralnej w badanym zakresie. Problem zdolności sądowej i zdolności procesowej musi być bowiem rozważany nie tylko na gruncie ogólnych przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i przepisów procedury cywilnej, ale także na gruncie przepisów ustrojowych i proceduralnych ustawy o samorządzie gminnym. Rozstrzygnięcie przedstawionych we wniosku wątpliwości prawnych musi zatem uwzględniać wykładnię przepisów obu tych regulacji prawnych.

Generalne stanowisko, że w sprawach skarg na uchwałę rady gminy, ze względu na przedmiot sprawy, zdolność sądową posiada rada gminy, która może upoważnić przewodniczącego rady do reprezentowania jej w postępowaniu sądownoadministracyjnym, nie może być uznane za słuszne. Uzasadniane jest ono wykładnią systemową, ale jej wyniki pozostają w sprzeczności z wynikami wykładni literalnej (art. 31 ustawy o samorządzie gminnym), której prymatu w doktrynie i orzecznictwie na ogół się nie kwestionuje. Zwolennicy tego stanowiska stwierdzają, że chociaż nie ma przepisu, który wprost stanowiłby o zdolności procesowej przewodniczącego rady w sprawach ze skarg na uchwały rady, to tego przewodniczącego należy traktować jako *sui generis* pełnomocnika rady, a w konsekwencji dopatrują się *sui generis* dualizmu w reprezentacji gminy.

Tego stanowiska podzielić nie można, może ono bowiem prowadzić wprost do naruszenia ustrojowej, ustawowo zadekretowanej, pozycji wójta jako organu wykonawczego i zarazem reprezentanta gminy jako osoby prawnej. W sprawach ze skarg wojewody na uchwały rady gminy oraz ze skarg innych podmiotów na uchwały z zakresu administracji publicznej rady zazwyczaj nie podejmują żadnych uchwał (poza uchwałami będącymi odpowiedzią na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa – też podejmowanymi stosunkowo rzadko), a odpowiedzi na skargę są udzielane nie poprzez podejmowanie uchwał, ale zazwyczaj przez organ wykonawczy. Prezentowane stanowisko musiałoby zatem wiązać się z „utworzeniem” kompetencji rady do obligatoryjnego podejmowania odrębnej uchwały, upoważniającej przewodniczącego rady do jej reprezentowania przed sądem w sytuacji, gdy przepis prawa zdolność taką przyznaje wójtowi jako organowi reprezentującemu gminę. Wbrew prezentowanemu stanowisku ustawa o samorządzie gminnym nie wprowadza dualizmu w reprezentowaniu gminy, reprezentację tę wprost powierza organowi wykonawczemu gminy i nie przewiduje w tym zakresie żadnych ograniczeń ani wyłączeń. Wójt reprezentuje gminę, której system organizacyjny składa się z dwóch organów. Jednemu z nich – wójtowi – jako organowi wykonawczemu ustawa powierza funkcje reprezentanta gminy „na zewnątrz”, a zatem także w postępowaniach sądowych, które mają taki właśnie, zewnętrzny charakter. Kompetencyjne i organizacyjne oddzielenie organu stanowiąco-kontrolnego od organu wykonawczego nie oznacza ich odrębności, wymagającej odrębnej reprezentacji.

Wręcz przeciwnie, jeśli zastosować wykładnię systemową, na którą powołują się zwolennicy pierwszego stanowiska, to należy podkreślić, że ustawa o samorządzie gminnym w bardzo wielu przepisach wprost wskazuje na gminę jako nosiciela zadań i kompetencji (przykładowo art. 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10, 40, 43, 51, 84), to gmina ma osobowość prawną, posiada mienie i dysponuje majątkiem, to samodzielność gminy podlega ochronie sądowej, to gminie służy domniemanie kompetencji do realizowania lokalnych zadań publicznych, to gminie przekazane są określone zadania własne, to gmina prowadzi gospodarkę finansową, to gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, zawierać poro-

zumienia, tworzyć związki i stowarzyszenia, to gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego, a gminę – jako osobę prawną – reprezentuje wójt.

Ze sposobu określenia środków nadzoru nad gminą, z których niektóre dotyczą aktów podejmowanych przez radę gminy i jej działań, a niektóre aktów i działań wójta, nie można wyprowadzać (co przyznają także zwolennicy omawianego stanowiska) umocowania dla przewodniczącego rady do jej reprezentowania w sprawie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze. Umocowanie to wymagałoby specjalnego upoważnienia przewodniczącego w uchwale o zaskarżeniu aktu nadzoru, „bo nie może reprezentować rady w sposób samoistny”, podczas gdy: 1) gminę, której samodzielność jest chroniona, głównie poprzez skargi na akty nadzoru, reprezentuje wójt; 2) to wójt jest organem wykonawczym i to on wykonuje uchwały rady, niezależnie od ich przedmiotu; 3) skoro to nie rada reprezentuje gminę, to nie może ona kompetencji w tym zakresie – nieposiadanych – przekazać na rzecz innego podmiotu.

Podmiotem, który realizuje zadania z zakresu administracji publicznej, jest gmina, którą reprezentuje wójt bez względu na to, czy zadanie to z uwagi na przepisy ustrojowe realizuje rada gminy, czy wójt. Nie ma zatem potrzeby przyznawania zdolności sądowej odrębnie organowi stanowiącemu i organowi wykonawczemu, a nie osobie prawnej, której są organami. Wydaje się, że źródłem nieporozumień jest przede wszystkim pomijanie tego, że jednostki samorządu terytorialnego są – w przeciwieństwie do organów administracji państwowej – osobami prawnymi o korporacyjnym charakterze. W orzecznictwie sądów administracyjnych (ani tym bardziej powszechnych, gdzie, w postępowaniu cywilnym, ma zastosowanie art. 38 k.c. – „gmina jako osoba prawna działa przez swoje organy, w sposób przewidziany w ustawie”) nie ma wątpliwości w kwestii zdolności sądowej osób prawnych, reprezentowanych przez ustawowo (lub statutowo) wskazane organy.

Ustawa o samorządzie gminnym wyraźnie stanowi, że prawo złożenia skargi służy gminie, i wprowadza wymóg formalny jej wniesienia – uchwałę rady wyrażającą wolę zaskarżenia aktu nadzoru. Ponieważ organem wykonawczym gminy jest wójt, uchwałę taką powinien on wykonać, a zatem także ta regulacja w pełni koresponduje z przepisem art. 31 u.s.g.

Oddzielenie aktów rady i wójta w postępowaniu nadzorczym ma znaczenie jedynie porządkujące, nadzór jest skoncentrowany na uchwałach rady, o czym świadczy zarówno orzecznictwo, jak i brak obowiązku przekazywania wojewodzie zarządzeń wójta. Przyznanie przymiotu zdolności sądowej radzie gminy oznaczałoby zatem praktycznie pozbawienie wójta jego ustawowej kompetencji do reprezentowania gminy. Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje środki nadzorcze w stosunku do uchwał rady, do samej rady i radnych oraz w stosunku do zarządzeń wójta i samego wójta, a jednocześnie ustanawia środki nadzoru skierowane do obu organów – rady i wójta, w postaci zarządu komisarycznego i zawieszenia organów gminy. To „oddzielenie” nadzoru nad działalnością rady i nadzoru nad działalnością wójta nie może zatem przesądzać o tym, który z organów gminy ma zdolność sądową w postępowaniu ze skarg na uchwały rady.

Przepis art. 32 u.s.g. nie wymaga w zasadzie wykładni (*clara non sunt interpretanda*), nie zawiera żadnych ograniczeń przedmiotowych ani podmiotowych, ani wyłączeń kompetencji wójta w odniesieniu do reprezentowania gminy.

Należy podzielić w tej mierze wspomniane w uzasadnieniu wniosku, oparte na przepisie art. 31 u.s.g., stanowisko doktryny, w tym T. Wosia, zgodnie z którym organem wyposażonym w uprawnienia do reprezentowania gminy w postępowaniach sądowych jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), który kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz, i tylko wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest uprawniony do dokonywania w imieniu gminy czynności procesowych w postępowaniu sądowno-administracyjnym. Za tym stanowiskiem przemawia także kolejny, powiązany z wcześniejszym, argument odnoszący się do statusu gminy jako odrębnego podmiotu władzy publicznej, posiadającego (o czym już była mowa) ustawowo przekazane zadania i kompetencje, wyposażonego w osobowość prawną i mienie (art. 2 ust. 2 u.s.g.). W myśl art. 25 § 1 P.p.s.a. osoba prawna ma zdolność sądową, może występować przed sądem administracyjnym jako strona, a tym samym ma zdolność do dokonywania czynności w tym postępowaniu. Przepis art. 32 P.p.s.a. musi być interpretowany łącznie z art. 25 § 1. Osobowość prawna jest jedna w całym obszarze prawa, trzeba zatem rozważać ją w ujęciu systemowym, z uwzględnieniem regulacji cywilnoprawnych. W myśl art. 38 Kodeksu cywilnego osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie. Osoba prawna musi być w postępowaniu sądowym prawidłowo reprezentowana.

W przypadku gminy oznacza to, że ustawowo przypisana wójtowi kompetencja do jej reprezentowania obejmuje kompetencje do dokonywania czynności procesowych „na zewnątrz” w postępowaniu sądowym. Te uprawnienia wójta, wynikające m.in. z osobowości prawnej gminy, dodatkowo są wzmacniane poprzez charakter jego funkcji. Zgodnie z art. 30 ust. 1 u.s.g. wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa, a do zadań tych należy m.in. określanie sposobu wykonywania uchwał. Radzie gminy przysługuje domniemanie właściwości, ale tylko w odniesieniu do tych, które nie są ustawowo przypisane innym organom (art. 18 ust. 1 u.s.g.). Skoro zatem ustawodawca przewidział, jako wymóg formalnoprawny, podejmowanie przez właściwy organ, czyli radę, uchwały o zaskarżeniu aktu nadzoru, to uchwałę taką, ze wszystkimi tego konsekwencjami w sferze procesowej, powinien wykonywać wójt, m.in. właśnie dlatego, że jest organem wykonawczym. Wójt jest reprezentantem gminy w sferze publicznoprawnej, jak i cywilnoprawnej, jest zobowiązany do przedstawiania aktów organów gminy, przyjmowania i składania oświadczeń woli i pism w stosunkach zewnętrznych, a tym samym do podpisywania każdego pisma procesowego w postępowaniach sądowych. Regulacje zawarte w art. 30 ust. 1 i art. 31 u.s.g. są wzajemnie powiązane.

Z ustawy o samorządzie gminnym wynika, że organem, który reprezentuje gminę na zewnątrz w sferze publiczno- i cywilnoprawnej, jest wójt, a jego kompetencje w tym zakresie nie są zawężone ani ograniczone. Pogląd, że gmina nie ma jednego organu, który reprezentuje ją na zewnątrz, nie jest uprawniony.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 P.p.s.a., podjął uchwałę z 13 listopada 2012 r., sygn. OPS 3/12, stanowiąc, że w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 P.p.s.a.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej.