

Katarzyna Kałat

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 stycznia 2011 r., I OSK 383

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 4(33), 203-216

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.

GLOSA

do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 12 stycznia 2011 r., I OSK 383/10
(niepublikowany)

Teza

wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 12 stycznia 2011 r., I OSK 383/10 (niepublikowany)

Skoro miasto na prawach powiatu obowiązane jest do wypłaty odszkodowania za nieruchomość przejętą na własność tego miasta pod drogę, to nie może być pozbawione statusu strony w sprawie sporu o to odszkodowanie tylko dlatego, że prezydent miasta wykonuje równocześnie zadania starosty.

Glosa

I. Uwagi wstępne

Problematyka wpływu na pozycję prawną gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym, jaki wywiera przyznanie ich organom wykonawczym kompetencji do prowadzenia postępowania i orzekania w indywidualnych sprawach administracyjnych, wzbudzała i nadal wzbudza wiele kontrowersji.

Próby rozwiązania tej kwestii oscyływały wokół rozstrzygnięcia dwóch zasadniczych problemów. Po pierwsze ustalenia, czy jednostce samorządu terytorialnego w sytuacji, gdy jej organowi wykonawczemu przyznana została właściwość do rozstrzygania w pierwszej instancji określonych kategorii spraw administracyjnych, przysługuje status strony postępowania administracyjnego,

a po drugie – czy organ, któremu taka właściwość została przyznana (ustawowo czy w drodze zawartych porozumień), nie utraci jej w sytuacji, gdy taka jednostka będzie mieć interes prawny w tym postępowaniu w rozumieniu art. 28 kodeksu postępowania administracyjnego¹. Problem ten zachowuje także aktualność w odniesieniu do możliwości uczestniczenia jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu przed sądem administracyjnym w charakterze strony skarżącej w rozumieniu art. 33 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi².

Wyrok, który zapadł 12 stycznia 2011 r. przed Naczelnym Sądem Administracyjnym³, jest kolejnym głosem w tym mającym już długą historię sporze, stąd wart jest dostrzeżenia i omówienia.

II. Poglądy doktryny i judykatury

Przechodząc do oceny rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego należy wskazać, że głosowany wyrok dotyczy kwestii kontrowersyjnej. Analiza orzeczenia w istocie rzeczy będzie musiała sprowadzać się zatem do rozstrzygnięcia sporu teoretycznego o doniosłym znaczeniu praktycznym.

W praktyce funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności gmin, można się bowiem spotkać z sytuacjami, w których ich organy wykonawcze, działające jako organy administracji publicznej, stają wobec konieczności prowadzenia postępowania administracyjnego, a które to postępowanie niejednokrotnie dotyczy żywotnych interesów tej jednostki, jakimi są m. in. sprawy własnościowe⁴. Na gruncie doktrynalnym prezen-

¹ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 267), zwana dalej k.p.a.

² Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), zwana dalej p.s.a.

³ Wyrok NSA z 12 stycznia 2011 r., I OSK 383/10, LEX nr 952023.

⁴ G. P. Kubalski, *Wójt jako organ orzekający w postępowaniu dotyczącym interesu prawnego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1–2, s. 72.

towano zróżnicowane stanowiska dotyczące statusu prawnego jednostki samorządu terytorialnego w takich sytuacjach.

Za jedną z dróg prowadzących do uniknięcia połączenia w rękę wójta (burmistrza, prezydenta miasta) roli organu administracji publicznej i reprezentanta gminy uznawano posłużenie się konstrukcją wyłączenia organu wykonawczego od orzekania w sprawie⁵. Zdaniem W. Chrościelewskiego uchylenie art. 27a k.p.a., stanowiącego podstawę do wyłączenia organów gminy, ujawniło daleko idące wątpliwości w zakresie dopuszczalności orzekania przez organ gminy w postępowaniu, którego gmina ta jest stroną. Zatem mimo braku normatywnej podstawy, organy jednostek samorządu terytorialnego powinny podlegać wyłączeniu na podstawie art. 24 § 1 pkt 1 k.p.a.⁶ Inni stoją na stanowisku, że wobec braku prawnej możliwości pozbawienia organu wykonawczego uprawnień do reprezentacji jednostki samorządu terytorialnego nie może być ona stroną postępowania administracyjnego ani też wnosić skarg na decyzje administracyjne w sprawach, w których jej organ wykonawczy wydał decyzję administracyjną w pierwszej instancji⁷. Przedstawiona ocena prawna znalazła wyraz również w poglądach T. Wosia, który twierdzi, że gmina nie jest stroną po-

⁵ W. Chrościelewski, *Jednostka samorządu terytorialnego jako strona postępowania administracyjnego prowadzonego przez jej organ*, „PiP” 2003, z. 4, s. 32–34. Autor twierdzi, że wydawanie przez organy gminy decyzji administracyjnych, w sytuacji gdy gmina jest stroną postępowania administracyjnego, byłoby sprzeczne z zasadami prawdy obiektywnej i pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, a także z konstytucyjną zasadą państwa prawnego.

⁶ W. Chrościelewski, *O instytucji wyłączenia w postępowaniu administracyjnym raz jeszcze*, „PiP” 2013, z. 12, s. 18–19.

⁷ Takie stanowisko na gruncie zaprezentowanego problemu przedstawia J. P. Tarno, który uważa, że ilekroć przepisy sytuują któryś z organów jednostki samorządu terytorialnego jako organ administracji publicznej prowadzący postępowanie administracyjne w sprawie indywidualnej, tylekroć wyłączona zostaje możliwość dochodzenia przez tę jednostkę ochrony jej interesu prawnego w drodze postępowania sądowego; J. P. Tarno, *Status prawny jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądowym*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 2, s. 15.

stępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a., jeżeli do wydania decyzji w pierwszej instancji upoważniony jest jej wójt (burmistrz, prezydent miasta). Nie przysługuje jej zatem uprawnienie do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję administracyjną, choćby miała w tym interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a.⁸ Istnieje także pogląd, według którego ze względu na specyfikę administracji publicznej, a w szczególności samorządu terytorialnego, nie ma przeszkód do prowadzenia przez organ wykonawczy postępowania, w którym jednostka taka jest stroną⁹.

Analizowana kwestia była źródłem kontrowersji i rozbieżności nie tylko w doktrynie, ale również w judykaturze. O ile orzecznictwo NSA utrzymywało względnie stałe stanowisko w sprawie, o tyle orzecznictwo SN było bardziej zróżnicowane.

Pierwsze orzeczenie kształtujące stanowisko NSA w omawianej kwestii pochodzi z 26 maja 1982 r.¹⁰ Stwierdzono w nim, że stroną w postępowaniu administracyjnym nie może być organ, który w danej sprawie został powołany na mocy przepisów prawa do wydawania decyzji administracyjnych nawet wtedy, gdy organem tym nie jest organ administracji państwowej. Argumenty leżące u podstaw tego orzeczenia były właściwie bez większych zmian przytaczane w orzecznictwie z lat dziewięćdziesiątych XX w. Kolejne lata nie wpłynęły na zmianę linii orzeczniczej NSA¹¹.

⁸ T. Woś [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 278.

⁹ G. P. Kubalski, *Wójt jako organ...*, s. 72.

¹⁰ Postanowienie NSA z 26 maja 1982 r., SA/Gd 165/82, ONSA 1982, nr 1, poz. 49.

¹¹ Prezentowane stanowisko potwierdzono w uchwale pięciu sędziów NSA z 9 października 2000 r. Zgodnie z tym orzeczeniem, przyznanie gminie – na mocy obowiązującego systemu prawnego właściwości do rozstrzygania w drodze decyzji administracyjnej o prawach i obowiązkach podmiotu zewnętrznego, stojącego poza administracją publiczną, który jest adresatem tej decyzji, nie spowoduje, że jednostka taka stanie się stroną tego postępowania, i nie zmieni

Źródłem wielu kontrowersji stał się natomiast pogląd zaprezentowany w uchwale NSA z 19 maja 2003 r.¹² Zdaniem NSA, w sprawie o zwrot wyłączonej nieruchomości, która jest własnością miasta na prawach powiatu, prezydent tego miasta jako jego organ wykonawczy i reprezentujący je na zewnątrz oraz jako pracownik urzędu miasta, a jednocześnie sprawujący funkcję starosty, podlega wyłączeniu na podstawie art. 24 § 1 pkt 1 i 4 k.p.a., co w konsekwencji wyłącza możliwość upoważnienia przez niego do załatwienia tej sprawy jego zastępców i pozostałych pracowników urzędu miasta. Orzeczenie to stało się przedmiotem krytyki T. Wosia. Jego zdaniem, NSA w sposób nieuprawniony różnicuje sytuację prawną jednostki samorządu terytorialnego i jej organu w zależności od przedmiotu sprawy. Konsekwencje takiego różnicowania prowadziłyby do tego, że w dwóch identycznych przypadkach z punktu interesów prawnych gminy – miasta na prawach powiatu inaczej będzie się kształtowała pozycja prawna gminy i jej organu. W sprawie o przekształcenie prawa użytkownika wieczystego w prawo własności gmina – miasto na prawach powiatu nie byłaby stroną postępowania, ale prezydent tego miasta mógłby prowadzić postępowanie. Natomiast w sprawie o zwrot nieruchomości, której prawo własności przysługuje gminie – miastu na prawach powiatu przysługiwałby jej przymiot strony, ale prezydent tego miasta nie mógłby prowadzić tego postępowania¹³.

Po podjęciu przez NSA uchwały z 19 maja 2003 r. orzecznictwo sądów administracyjnych jest zróżnicowane¹⁴. Podobnie po-

tego fakt, że dana decyzja wywołuje określone skutki cywilnoprawne dla tej jednostki jako właściciela; uchwała NSA z 9 października 2000 r., OPK 14/2000, ONSA 2001, nr 1, poz. 17.

¹² Uchwała NSA z 19 maja 2003 r., OPS 1/2003, ONSA 2003, nr 4, poz. 115.

¹³ T. Woś [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 285.

¹⁴ Por. wyrok NSA z 16 lutego 2005 r., OSK 1017/04, LEX nr 374068; postanowienie NSA z 1 lutego 2006 r., I OSK 386/05, LEX nr 194022; wyrok NSA z 4 lutego 2009 r., I OSK 295/08, niepubl; wyrok NSA z 12 lutego 2009 r., I OSK 346/08, LEX nr 516042.

głądy dominujące w linii orzeczniczej SN nie były jednolite i ewoluowały¹⁵.

Problem statusu prawnego jednostki samorządu terytorialnego i jej organu wykonawczego, w sytuacji przyznania mu kompetencji orzeczniczych, stał się wreszcie przedmiotem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 29 października 2009 r.¹⁶ Trybunał Konstytucyjny dokonując oceny zgodności z Konstytucją art. 33 § 1 i 2 i art. 50 § 1 p.s.a., zawarł w uzasadnieniu wyroku motywów rozszerzające argumentację na rzecz jednego z proponowanych wcześniej rozwiązań o racje z płaszczyzny prawa konstytucyjnego.

Trybunał, stwierdzając zgodność z Konstytucją zaskarżonych przepisów, stanął na stanowisku, że mieszczą się one w zakresie swobody regulacyjnej, jaką ustawodawca przyznaje sądom przy ustalaniu kręgu uczestników postępowania. Co więcej, podkreślił on, że art. 33 § 1 i 2 i art. 50 § 1 p.s.a. są zgodne z Konstytucją także w wypadku interpretacji odmawiającej jednostce samorządu terytorialnego prawa do uczestnictwa w postępowaniu i prawa do wnoszenia skargi ze względu na fakt, że organ danej jednostki rozpatrywał sprawę i wydał decyzję administracyjną, działając w pierwszej instancji. Zdaniem Trybunału, art. 165 Konstytucji nie wymaga bowiem w ramach ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego zapewnienia im statusu strony (na podstawie art. 33 p.s.a.) w postępowaniu sądownoadministracyjnym w sytuacji, w której taka jednostka podejmuje działania wobec podmiotów zewnętrznych. Analogicznie, Konstytucja nie nakłada obowiązku przyznania tym jednostkom prawa do wniesienia skargi (na podstawie art. 50 p.s.a.) na decyzje organu odwoławczego.

¹⁵ Por. uchwałę SN z 22 października 1984 r., III AZP 5/84, OSNC 1985, nr 7, poz. 86; wyrok SN – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 7 czerwca 2001 r., III RN 104/2000, OSNAP 2002, nr 1, poz. 4.

¹⁶ Wyrok TK z 29 października 2009 r., K 32/08, Dz. U. nr 187, poz. 1456.

Stwierdzenie to sprawia, że wyrok ten jest ważnym argumentem na rzecz poglądu, zgodnie z którym gmina nie może być stroną postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a i nie przysługuje jej legitymacja do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, jeżeli do jej wydania w pierwszej instancji upoważniony jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) tej gminy. Zdaniem Trybunału nie jest bowiem wykluczone, że ustawodawca, nie wykraczając poza zakres przysługującej mu z mocy Konstytucji swobody regulacyjnej, odmiennie unormuje kwestię udziału jednostek samorządowych w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

Ta przewidziana w wyroku TK możliwość odmiennej regulacji od początku budziła wątpliwości, a na konsekwencje tak niejasno ujętego problemu nie trzeba było długo czekać. Glosowany wyrok stanowi bowiem kolejną próbę rozwiązania tych kwestii, będąc zarazem najlepszym dowodem na to, że trwający w orzecznictwie sądów administracyjnych od początku lat dziewięćdziesiątych XX w. spór jest wciąż żywy. Co więcej, będące przedmiotem niniejszej glosy orzeczenie NSA z 12 stycznia 2011 r. pokazuje, że wyrok TK nie stanowił, jak mogłoby się wydawać, „ostatniego słowa” w tym długotrwałym sporze, mało tego, pozostawiając swoistą „furtkę” dla odmiennych regulacji, stworzył podstawę do przyjmowania rozwiązań pozostających w sprzeczności z jego głównymi założeniami.

III. Ocena wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego

Glosowany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego został wydany na gruncie następującego stanu faktycznego: Prezydent Miasta Gliwice w drodze decyzji administracyjnej ustalił wysokość odszkodowania za nieruchomości gruntową zajęta pod drogę publiczną. Organ ten wskazał, że przedmiotowa nieruchomość przeszła z mocy prawa na rzecz Gminy Gliwice i zobowiązał jednocześnie do wypłaty odszkodowania na rzecz wnioskodawców. Decyzję podpisał działający z upoważnienia Prezydenta Miasta – Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich w Gliwicach. Wyrażając niezado-

wolenie z otrzymanego rozstrzygnięcia w części dotyczącej wysokości ustalonego odszkodowania, wnioskodawcy wnieśli odwołanie, na skutek którego Wojewoda Śląski uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Rozstrzygnięcie Wojewody Śląskiego zostało zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Miasto Gliwice reprezentowane przez Prezydenta Miasta domagało się uchylenia decyzji organu drugiej instancji jako naruszającej prawo i interes prawny gminy. Skarga podpisana została przez działającego z upoważnienia Prezydenta Miasta – Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Gliwicach. WSA w Gliwicach skargę oddalił. Sąd zwrócił uwagę na okoliczność, że skarga na decyzję drugoinstancyjną uchylającą wydaną w pierwszej instancji decyzję Prezydenta Miasta Gliwice została wniesiona przez Miasto Gliwice reprezentowane przez tegoż samego Prezydenta Miasta.

Sąd pierwszej instancji przyjął bowiem tezę, zgodnie z którą organ administracji publicznej, wydający decyzję administracyjną w pierwszej instancji, nie jest uprawniony do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie wydane w wyniku rozpoznania środka zaskarżenia przez organ drugiej instancji ze względu na brak interesu prawnego w rozumieniu art. 50 § 1 p.s.a.¹⁷

Od tego wyroku Gmina Gliwice złożyła skargę kasacyjną. Zdaniem skarżącego sąd pierwszej instancji błędnie przyjął, że Prezydent Miasta, działając jako organ wykonawczy w imieniu Miasta Gliwice (będącego właścicielem przejętej nieruchomości), nie miał interesu prawnego uprawniającego go do wniesienia skargi. Ponadto, w ocenie skarżącego, WSA nie uwzględnił, że decyzja w pierwszej instancji wydana została przez Prezydenta Miasta Gliwice wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej jako starosta, skarga zaś została wniesiona przez Miasto Gliwice jako stronę postępowania o odszkodowanie zobowiązaną do jego

¹⁷ Wyrok WSA w Gliwicach z 26 października 2009 r., II SA/Gl 408/09.

wypłaty. W glosowanym wyroku NSA przychylił się do zarzutów skargi kasacyjnej, uznając je za zasadne i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania WSA w Gliwicach.

Rozważania NSA poczynione na kanwie przedmiotowej sprawy sprowadzają się do przyjęcia, że powierzenie organowi jednostki samorządu terytorialnego właściwości do orzekania w pierwszej instancji w sprawie indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej (w sprawach z zakresu administracji rządowej) nie pozbawia jednostki samorządu terytorialnego możliwości dochodzenia jej interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym.

Uzasadniając swoje stanowisko, NSA odwołał się do uchwały siedmiu sędziów tego sądu z 19 maja 2003 r., a także podzielił pogląd wyrażony w postanowieniu NSA z 23 października 2008 r.¹⁸, w którego myśl nie można pozbawić gminy prawa do wniesienia skargi tylko dlatego, że tam, gdzie nie wyodrębniono struktur powiatowych, prezydent miasta jako organ gminy wykonuje jednocześnie zadania starosty.

Rozważania te doprowadziły skład orzekający NSA do konstatacji, że skoro miasto na prawach powiatu jest zobowiązane do wypłaty odszkodowania za nieruchomość przejętą na własność tego miasta, to nie może być pozbawione statusu strony w sprawie sporu o to odszkodowanie tylko dlatego, że prezydent miasta wykonuje równocześnie zadania starosty. Sąd wskazał, że decyzja ustalająca odszkodowanie za nieruchomość zajętą pod drogę gminną została wydana przez Prezydenta Miasta Gliwice działającego jako starosta na podstawie art. 129 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁹. Z kolei skarga na decyzję Wojewody Śląskiego uchylającą w całości decyzję organu pierwszej instancji i przekazującą sprawę do ponownego rozpoznania złożyła Gmina

¹⁸ Postanowienie NSA z 23 października 2008 r., I OSK 1286/08, LEX nr 515398.

¹⁹ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r., nr 102, poz. 651 ze zm.), zwana dalej u.g.n.

Gliwice reprezentująca własny interes prawny w sprawie odszkodowania.

Ujęcie problemu zaprezentowane w glosowanym wyroku wydaje się nie do pogodzenia zarówno z wykładnią przepisów określających właściwość organów administracji publicznej, jak również z przepisami regulującymi instytucję strony w postępowaniu administracyjnym. Wyrok ten stanowi także odejście od stanowiska dominującego obecnie w doktrynie i orzecznictwie.

Organy gmin, w tym gmin – miast na prawach powiatu, zostały bowiem na mocy norm kompetencyjnych, a także norm prawa materialnego upoważnione do kształtowania stosunków (w tym również cywilnoprawnych), w których jedną ze stron jest własna gmina²⁰. W myśl art. 129 ust. 1 u.g.n. w zw. z art. 73 ust. 1 i ust. 2 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną²¹ o ustaleniu wysokości odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość, która z dniem 1 stycznia 1999 r. przeszła z mocy prawa na rzecz gminy, orzeka w drodze decyzji starosta, wykonując zadania z zakresu administracji rządowej. Artykuł 4 pkt. 9b¹ tejże ustawy stanowi, że ilekroć w ustawie jest mowa o staroście, należy przez to rozumieć również prezydenta miasta na prawach powiatu. Z przepisów tych wynika zatem, że organem właściwym w sprawie ustalania wysokości odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość położoną na terenie danego miasta na prawach powiatu jest prezydent tego miasta. Natomiast zgodnie z art. 26 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym²² organem wykonawczym gminy jest wójt, a w miastach powyżej 100.000 mieszkańców – prezydent miasta. Dotyczy to również miast, w których do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy prezydent

²⁰ T. Woś, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 19 maja 2003 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 12, s. 79.

²¹ Ustawa z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. nr 133, poz. 872 ze zm.)

²² Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594), zwana dalej u.s.g.

miasta był organem wykonawczo-zarządzającym. Zatem prezydent miasta na prawach powiatu w podanej sytuacji jest zarówno organem posiadającym właściwość do orzekania w sprawach o ustalenie odszkodowania za nieruchomości przejęte w trybie art. 73 powołanej wcześniej ustawy, położone na terenie miasta na prawach powiatu, jak również organem wykonawczym tego miasta. Ponadto z treści art. 31 u.s.g. i art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym²³ wynika, że kieruje on bieżącymi sprawami miasta na prawach powiatu i reprezentuje je na zewnątrz.

Przenosząc te rozważania na grunt analizowanego problemu, należy zwrócić uwagę na fakt, niejednokrotnie już podkreślany w piśmiennictwie jak i orzecznictwie zarówno NSA, jak również w powołanym wyżej wyroku TK. Włączenie organów jednostek samorządu terytorialnego do systemu organów administracji publicznej i powierzenie im właściwości do prowadzenia postępowania w konkretnej sprawie administracyjnej spowodowało znaczne ograniczenie zakresu ich uprawnień. Konsekwencją takiej sytuacji jest pozbawienie organu wykonawczego danej jednostki samorządu terytorialnego uprawnienia do reprezentowania jej interesu prawnego, i nie ma tutaj znaczenia okoliczność, że decyzję wydał organ wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, skarga zaś została wniesiona przez ten sam organ działający w imieniu jednostki samorządu terytorialnego, do reprezentowania której interesów jest on uprawniony.

W analizowanym stanie faktycznym decyzja podpisana przez Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Gliwicach, działającego z upoważnienia Prezydenta Miasta, została wydana przez organ wykonawczy miasta na prawach powiatu, wykonujący zadania starosty, a działający w przedmiotowej sprawie jako organ pierwszej instancji. Decyzja ustalająca wysokość odszkodowania została więc wydana przez będącego organem gminy Prezydenta Miasta Gliwice. Należy zatem przyjąć, że organowi temu nie przysługuje

²³ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 595).

legitymacja do wniesienia w imieniu gminy – miasta na prawach powiatu skargi do sądu administracyjnego na uchylające jego rozstrzygnięcie orzeczenie organu drugiej instancji.

Naczelny Sąd Administracyjny w przedmiotowym wyroku argumentował, że miasto będące właścicielem nieruchomości nie może być pozbawione interesu prawnego w sprawie ustalenia kwoty odszkodowania, którą będzie zobowiązane wypłacić tylko dlatego, że prezydent miasta jako organ gminy wykonuje jednocześnie zadania starosty. Ponadto stwierdził, że takie stanowisko nie pozostaje w sprzeczności z powoływanym wcześniej wyrokiem TK ze względu na pozostawienie – zdaniem TK – pewnego marginesu swobody przy ustalaniu kręgu uczestników postępowania, a także możliwości przyjęcia przez ustawodawcę w przyszłości regulacji odmiennej.

Moim zdaniem jest to wąska interpretacja wyroku TK, która nie jest spójna z wywodem zawartym w jego uzasadnieniu. Stanowi ona przykład skorzystania z „furtki”, którą Trybunał pozostawił w swoim rozstrzygnięciu podsumowującym wieloletni spór, a który to zabieg nie do końca należałoby ocenić jako właściwy. Owszem, Trybunał nie wskazał jednego prawidłowego rozwiązania omawianej kwestii, niemniej jednak wyraźnie przychylił się do stanowiska odmawiającego gminie pozycji strony postępowania administracyjnego, a także legitymacji skargowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Konstytucyjna idea powierzenia jednostkom samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej prowadzi bowiem do przyznania im uprawnień do korzystania z władztwa administracyjnego kosztem ograniczenia ich dominium²⁴.

Pozbawienie organu jednostki samorządu terytorialnego legitymacji skargowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym ma bowiem znaczenie praktyczne. Zdaniem TK, przyznanie jednostce samorządu terytorialnego uprawnienia do dochodzenia swoich

²⁴ T. Woś, *Glosa do uchwały...*, s. 79.

praw w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym mogłoby podważyć zaufanie do organów władzy publicznej, mających działać zgodnie z prawem w celu realizowania dobra wspólnego, a nie indywidualnych interesów. Ponadto stwierdził, że gmina – w przeciwieństwie do jednostki – nie korzysta ze swoich praw w dowolny sposób, lecz w celu realizacji zadań publicznych, dlatego też samodzielność gminy w rozumieniu art. 165 Konstytucji i jej ochronę należy rozumieć przez pryzmat wykonywania przez nią zadań publicznych.

Prezentowany w glosowanym orzeczeniu pogląd NSA nie daje się także pogodzić z wykładnią przepisów art. 28 i 29 k.p.a., zgodnie z którą stroną postępowania administracyjnego nie może być organ rozstrzygający w drodze decyzji administracyjnej sprawę objętą tym postępowaniem. Organ jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązany do wydania decyzji zgodnie z prawem niezależnie od pozostawania stroną w stosunkach, które decyzja ta ma ukształtować. W ustawowej roli organu orzekającego nie ma bowiem miejsca na jego własny interes prawny lub obowiązek także wówczas, gdy decyzja dotyka bezpośrednio lub pośrednio jego praw lub obowiązków. Taka pozycja organu wyłącza możliwość równoczesnego występowania w charakterze strony kierującej się własnym interesem i zabiegającej o uzyskanie korzystnej dla siebie decyzji²⁵.

W świetle powyższych rozważań komentowany wyrok NSA należy ocenić jako niespójny, niekonsekwentny i niedający się pogodzić z dotychczasową wykładnią przepisów prawa materialnego, w szczególności z unormowaniami dotyczącymi kompetencji gmin (w tym również gmin – miast na prawach powiatu). W zakresie analizy dokonanej przez NSA nie znalazła bowiem odzwierciedlenia idea powierzenia samorządowi terytorialnemu zadań publicznych, co ma istotne znaczenie dla prawidłowego zrozumienia problemu będącego przedmiotem niniejszych rozwa-

²⁵ Postanowienie NSA – Ósrodek Zamiejskowy we Wrocławiu z 15 października 1990 r., SA/Wr 990/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 7.

zań, a jej pominięcie w konsekwencji doprowadziło do błędnego rozstrzygnięcia.

Prezentowane przez NSA stanowisko stoi także w sprzeczności z dominującym w doktrynie i orzecznictwie poglądem, którego wyrazem jest wyrok TK z 29 października 2009 r. Zgodnie z nim 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, choćby nawet miała w tym interes prawny w rozumieniu tego przepisu, jeśli do wydania decyzji w pierwszej instancji w określonej sprawie upoważniony jest wójt (burmistrz, prezydent) tej gminy, a jednocześnie prezydent miasta nie przestaje być organem właściwym do orzekania w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej, zgodnie z generalnie określonymi kompetencjami przyznanymi mu w ogólnych normach kompetencyjnych i przepisami prawa materialnego, również wówczas, gdy miasto to wykonuje zadania powiatu, a on sprawuje funkcje starosty²⁶. Jest to pogląd, który pomimo wciąż pojawiających się nowych głosów w sprawie, nadal pozostaje aktualny i zasługuje na aprobatę.

Katarzyna Kałat

²⁶ Tak T. Woś [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 287.