

Kamil Jakub Antkowiak

Organ gminy a jej interes prawny

Kwartalnik Prawa Publicznego 5/1/2, 121-144

2005

Artykuł został zdigitalizowany i 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.

*Kamil Jakub Antkowiak**

ORGAN GMINY A JEJ INTERES PRAWNY

Bardzo kontrowersyjnym w doktrynie, jak i w orzecznictwie jest zagadnienie posiadania statusu strony (a następnie uprawnionego do wniesienia skargi do sądu administracyjnego) przez gminę (czyli posiadania legitymacji z uwagi na interes prawny) w sytuacji, gdy postępowanie toczy się przed organem gminy (względnie starostą, którego funkcję sprawuje prezydent miasta na prawach powiatu). Bezspornym jest fakt, że każdym wypadku organ jednostki samorządu terytorialnego nie ma własnego interesu ani w konsekwencji statusu strony czy statusu uprawnionego do wniesienia skargi.

Jak trafnie wskazał w tym względzie NSA w Warszawie w wyroku z 22.7.1999 r.¹: „Stroną w postępowaniu sądownoadministracyjnym nie może być organ, który w rozpatrywanej przez Sąd sprawie był powołany do wydania decyzji administracyjnej. Innymi słowy, inna jest rola procesowa organu, a inna strony. Nie można w tej samej sprawie w pierw występować jako organ, a potem jako strona w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym”.

Jak w swoim uzasadnieniu wspominał NSA „już w okresie międzywojennym, w orzecznictwie Najwyższego Trybunału Administracyjnego została przyjęta zasada, że prawo do żądania kontroli decyzji przez Trybunał przysługuje adresatowi decyzji, natomiast nie przysługuje organowi niższej rangi, który w ten sposób chciałby bronić swych racji wobec argumentacji zaprezentowanej w decyzji II – instancyjnej przez organ wyższej rangi. Skarga służy do obrony praw strony, a nie organu, który występował w sprawie”.

* Mgr Kamil Jakub Antkowiak – asesor sądowy w Sądzie Rejonowym w Poznaniu oraz doktorant na Wydziale Prawa Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu. Autor pracował poprzednio jako asystent Przewodniczącego Rady Miasta Poznania

¹ Wyrok NSA z 22.7.1999 r., II SA 974/99, LEX nr 46296.

Pochodząca z okresu międzywojennego zasada, że organ, który wydał decyzję, nie może być stroną w postępowaniu sądowoadministracyjnym, została w pełni przejęta przez jednolitą linię orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, jaki i Sądu Najwyższego. Niedopuszczalny jest zatem przed sądem administracyjnym spór skarżącego a organu, wywołany z inicjatywy organu. Oczywiście tym bardziej jest wniosek, że organ gminy powołany do wydania decyzji administracyjnej nie może być stroną jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego tak pierwszoinstancyjnego, jak i odwoławczego.

Również prezydent miasta jako starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej nie może występować jako strona w dalszych postępowaniach ani nie może posiadać uprawnień do wnoszenia skargi do sądu administracyjnego².

Jednakże sfera działania gminy to nie tylko formy władcze realizowane w działalności orzeczniczej jej organu monokratycznego, ale również sfera jej interesów prawnych, które mogą być realizowane w rozmaitych postępowaniach administracyjnych. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym posiada osobowość prawną, z którego to faktu wynika zdolność prawna gminy, czyli możliwość bycia podmiotem praw i obowiązków³.

Gmina może być stroną w rozumieniu art. 28 kpa, gdy znajdzie się w sytuacji podmiotu żądającego czynności od jakiegoś organu administracji publicznej lub też gdyby ze względu na treść obowiązującej normy prawnej zmuszona była wystąpić w danym stosunku administracyjnoprawnym w charakterze podmiotu administrowanego⁴. Inaczej mówiąc, gmina wówczas może znaleźć się w sytuacji strony, gdy na takich samych zasadach, jak np. obywatel, podlegać będzie ustawowo określonej kompetencji jakiegoś organu administracji publicznej. Chodzić tu może zatem o sytuacje, gdy dla podjęcia przez gminę określonych zachowań wymagane będzie uzyskanie decyzji administracyjnej (np. pozwolenia na budowę, pozwolenia wodnoprawnego), względnie gdy w pewnej sytuacji konieczne będzie wydanie decyzji określającej lub ustalającej jej obowiązek (np. wydanie decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego)⁵.

² Por. T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 1999, s. 110.

³ Nt. podmiotowości prawnej gminy por. np. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 27.

⁴ Por. R. Hauser, M. Szewczyk, *Gmina jako strona postępowania administracyjnego – jeszcze o skutkach prawnych uchylecia art. 27a k.p.a.*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 11, s. 46 i n., którzy podają przykłady z orzecznictwa i ustawodawstwa.

⁵ Tak L. Żukowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa 1999, teza 12 do art. 28 kpa.

Dokonując rozróżnienia między gminą jako korporacją⁶ (czyli osobą prawną), która posiada interes prawny, a gminą jako administracją (czyli władzą), należy zaznaczyć, że ta druga forma działania w obrocie prawnym gminy (w przeciwieństwie do pierwszej, która odznacza się przymiotem posiadania osobowości prawnej prywatno- i publicznoprawnej) charakteryzuje się posiadaniem zdolności prawnej do prowadzenia orzecznictwa administracyjnego⁷. Chodzi tu o prawo gminy do wykonywania władztwa publicznego, czyli tzw. publicznego panowania⁸, wynikające z treści art. 1 kpa i art. 5 § 2 pkt 6 kpa. W tej sferze działalności gmina ma przypisane prawem materialnym zadania (i odpowiadające im kompetencje) określone jako zadania własne albo zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

Z racji tego, że mamy do czynienia ze zdolnością prawną gminy do prowadzenia orzecznictwa administracyjnego jej stosunek do własnego mienia (jak i każdego innego; co uczyniłem kryterium rozróżniającym dwie sfery działania gminy) jest władczy. W tej sferze w przeciwieństwie do gminy jako korporacji, która gospodaruje mieniem komunalnym (art. 45 ust. 1 ust. sam.) w formach niewładczych (czynności faktyczne i prawne) sposób zarządzania tym majątkiem określamy jako administrowanie⁹. Również miasto działając na prawach powiatu ma prawo do administrowania mieniem komunalnym.

Klasyfikując władcze formy działania jednostek samorządu terytorialnego wyróżnić należy 4 możliwe sytuacje:

- zadania własne gminy, którymi administruje prezydent miasta,
- zadania zlecone gminy, którymi administruje prezydent miasta,
- zadania własne powiatu, którymi administruje prezydent jako starosta,
- zadania zlecone powiatu, którymi administruje prezydent jako starosta.

Na te sytuacje każdorazowo nakłada się gospodarka mieniem gminnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 i rozdział 5 uosg) albo powiatowym

⁶ Nt. gminy jako korporacji por. szerzej M. Szewczyk, *Podmiotowość prawna gminy*, RPEiS 1993, z. 3, s. 39–40.

⁷ Nt. zdolności prawnej do prowadzenia orzecznictwa administracyjnego por. szerzej L. Klat, *Gmina jako strona w postępowaniu administracyjnym*, „Monitor Prawniczy” 1993, nr 6, s. 167.

⁸ Określenie „publiczne panowanie nad nieruchomościami” używa A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu prawa administracyjnego*, Kraków 1972, s. 53–62.

⁹ Podział zarządzania na gospodarowanie i administrowanie wprowadził SN w uchwale z 4.2.1993 r., III AZP 35/95, „Wspólnota” 1993, nr 17, s. 1 i 12. Por. też. Szewczyk, op. cit., s. 42–43 i L. Klat, op. cit., s. 170.

(art. 32 ust. 2 pkt 3 i rozdział 5 uosp), czyli oddziaływanie na nie w formach niewładczych przez korporację. Gmina posiada w takim wypadku własny interes prawny. Reprezentuje ją wówczas jej wójt (burmistrz, prezydent) działający jako jej przedstawiciel ustawowy.

Widać z tego, że jak gmina występuje raz jako administracja, raz jako korporacja, tak prezydent występuje zarówno jako organ gminy (organ administracyjny) i jako jej reprezentant (podwójna rola). Wójt jest bowiem organem gminy upoważnionym do reprezentowania gminy na zewnątrz (art. 31 ustawy sam.). W ramach wykonywania funkcji reprezentowania gminy na zewnątrz wójt reprezentuje gminę w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu sądowym oraz sądownoadministracyjnym, ponieważ gmina jako osoba prawna działa w tych postępowaniach poprzez swoje organy¹⁰. Z kolei zgodnie z przepisem art. 39 ust. 1 tej ustawy decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt lub burmistrz, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Dualizm ten wyjaśnia wyrok NSA w Warszawie z 21.8.1998 r.¹¹: „Przepisy ustawy z 1990 r. o samorządzie terytorialnym przewidziały, dla wójtów i burmistrzów (prezydentów miast) podwójną rolę – z jednej strony są to organy administracji wydające rozstrzygnięcia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 39 ust. 1), a z drugiej, jako członkowie zarządu gminy, reprezentują ją na zewnątrz (art. 31). Niewątpliwie działając w pierwszej z wymienionych ról, tj. jako organ administracji wydający decyzje w indywidualnej sprawie, wójt czy burmistrz nie może skutecznie występować jako strona w postępowaniu z zakresu administracji publicznej. W postępowaniu administracyjnym może występować gmina, jeśli dana sprawa dotyczy jej interesu prawnego i wówczas wójt czy burmistrz mogą reprezentować gminę na zewnątrz podejmując w imieniu gminy stosowne czynności procesowe”.

Odnosnie interesu prawnego w tych sprawach możliwe są ponadto jeszcze dwie sytuacje. Otóż sprawa administracyjna dotyczyć może z założenia zawsze tylko interesu prawnego gminy (powiatu) albo w niektórych tylko sytuacjach może tego dotyczyć (np. w zależności od tego kto jest właścicielem: gmina czy inna osoba).

Natomiast działając jako organ administracji organ gminy – jak wyżej wskazano – nie reprezentuje interesu prawnego gminy, a interes administracji publicznej¹². Co więcej, organ nigdy nie posiada nawet

¹⁰ Por. wyrok SN z 7.6.2001 r., III RN 104/00, OSNAP 2002, nr 1, poz. 4.

¹¹ Wyrok NSA z 21.8.1998 r., IV SA 1676/96, LEX nr 45150.

¹² Organ osoby prawnej wyraża bowiem wolę tej osoby a organ administracji – w granicach posiadanych kompetencji – własną wolę. Tak L. Rajca, *Pozycja ustrojowa zarządu gminy i jego przewodniczącego*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 4, s. 8.

zdolności administracyjnoprawnej, a zatem tym bardziej nie można w świetle powyższych rozważań mówić o jakiegokolwiek możliwości posiadania przez niego interesu prawnego. Zgodnie z art. 30 § 1 kpa w zw. z art. 33 kc oraz art. 25 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹³ zdolność prawna (osobowość prawna) jest przesłanką posiadania przez gminę zdolności administracyjnoprawnej¹⁴ i w konsekwencji zdolności sądowej przed sądami administracyjnymi. Natomiast o posiadaniu legitymacji w tych postępowaniach decyduje każdorazowe posiadanie interesu prawnego.

W tym miejscu należy dokonać niezbędnego wyjaśnienia pojęć: zdolność i legitymacja.

Zdolność administracyjna przysługuje zawsze gminie jako osobie prawnej i jest pochodną zdolności cywilnoprawnej, co wynika z odesłania zawartego we wskazanym wyżej art. 30 § 1 kpa do art. 33 kc¹⁵. Natomiast legitymacja to możliwość występowania w konkretnym postępowaniu administracyjnym, tzn. możliwość do bycia w nim stroną. A w myśl art. 28 kpa stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Legitymacja ta badana jest przez organ prowadzący postępowanie i jej brak stwierdzany jest dopiero po przeprowadzeniu merytorycznego postępowania w drodze wydania decyzji administracyjnej odmownej (art. 104 kpa).

Na marginesie wskazać należy, że w przypadku pojawienia się podmiotu, który nie ma zdolności administracyjnoprawnej (np. z uwagi na brak zdolności prawnej na gruncie prawa cywilnego, co równoznaczne jest z brakiem tym bardziej osobowości prawnej) postępowanie zakończyć się powinno już na etapie wstępnym, orzeczeniem o charakterze formalnym, czyli umorzeniem postępowania administracyjnego decyzją (art. 105 § 1 kpa), gdyż postępowanie z tej przyczyny stało się bezprzedmiotowe. Zgodnie z art. 105 § 1 kpa umorzenie postępowania następuje z uwagi na to, że nie można rozstrzygnąć decyzją co

¹³ Ustawa z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. Nr 153 poz. 1270 (dalej jako: ppsa).

¹⁴ O zdolności prawnej gminy do występowania jako strona postępowania administracyjnego por. L. Klat, op. cit., s. 168. Spotykane jest także, chyba właściwsze z punktu widzenia poprawności terminologicznej, określenie tej zdolności jako „zdolności procesoadministracyjnej” – tak E. Iserzon, *Komentarz*, Warszawa 1970, s. 99. Odmienne na ten temat por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2000, s. 217.

¹⁵ „Zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych stron ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej” (art. 30 § 1 kpa).

do istoty, ponieważ nie ma podmiotu posiadającego interes prawny (czyli strony), np. wtedy, gdy występuje organ administracyjny.

Istnieje wzajemna zależność i korelacja między omawianymi pojęciami. Brak zdolności oznacza bowiem *eo ipso* nieposiadanie tym bardziej interesu prawnego. Z kolei dopiero w razie stwierdzenia posiadania zdolności można w rezultacie tego przystąpić do badania interesu prawnego.

Podobnie rzecz się ma ze zdolnością sądową i legitymacją skargową czynną przed sądem administracyjnym. Zgodnie z art. 25 § 1 ppsa osoba fizyczna i osoba prawna (a więc i gmina) ma zdolność występowania przed sądem administracyjnym jako strona (zdolność sądowa). Zdolność sądowa przed sądem administracyjnym oznacza możliwość bycia w ogóle stroną (w tym skarżącym – art. 32 *in principium* ppsa) albo uczestnikiem postępowania sądowoadministracyjnego (art. 33 ppsa). Zdolność sądowa zatem to zdolność do występowania jako strona w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Z kolei legitymacja skargowa to prawo do uruchomienia konkretnego, określonego postępowania sądowoadministracyjnego (tzn. uprawnienie do wniesienia skargi do sądu administracyjnego). W myśl art. 50 § 1 ppsa uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym.

Brak zdolności sądowej (tożsamy *nota bene* z nieusuwalnym brakiem legitymacji skargowej) powodować musi zawsze odrzucenie skargi postanowieniem (art. 58 § 1 pkt 5 ppsa), a więc wydaniem orzeczenia bez przeprowadzenia merytorycznego postępowania¹⁶. Natomiast w przypadku posiadania zdolności sądowej dopiero można przejść na grunt legitymacji skargowej, która w zależności od sytuacji prawnej podmiotu może istnieć albo nie. Wówczas brak legitymacji jest względny i rodzi oddalenie skargi wyrokiem (art. 132 w z zw. z art. 151 ppsa).

Brak zdolności sądowej to brak bezwzględny a brak legitymacji to brak względny. Nie może być nigdy stroną np. organ administracji (o tym jeszcze dalej).

Legitymacja procesowa czynna (czyli skargowa) to uprawnienie do wystąpienia w danym procesie w charakterze skarżącego. W postępowaniu sądowoadministracyjnym może występować gmina, jeśli dana sprawa dotyczy jej interesu prawnego. W razie braku legitymacji do

¹⁶ Widać tu wyraźną recepcję rozwiązania przyjętego w stosunku do pozwu w procedurze cywilnej w art. 199 § 1 pkt 3 kpc.

wniesienia skargi, podlega ona oddaleniu a nie odrzuceniu. W wyroku z 27.9.2000 r.¹⁷ NSA w Warszawie stwierdził, iż: „fakt, że [...] nie miał żadnego interesu prawnego ani w postępowaniu administracyjnym, ani we wniesieniu skargi do NSA na decyzję, która w ogóle go nie dotyczyła, jak również w żadnym zakresie nie dotyczy jego interesu prawnego i obowiązku – ma ten skutek, że skarga uległa oddaleniu (art. 27 ust. 1 ustawy o NSA¹⁸), a nie odrzuceniu. Wiąże się to z badaniem przez Sąd, czy skarżący miał w sprawie niniejszej przymiot strony, o jakim mowa w art. 28 kpa i art. 33 ust. 2 ustawy o NSA”¹⁹.

Podobnie sformułowanie znajduje się w wyroku NSA w Warszawie z 20.9.2000 r.²⁰: „gdy skarżący nie ma legitymacji do wniesienia skargi, podlega ona oddaleniu a nie odrzuceniu”.

Podsumowując stwierdzić należy, że gmina jako osoba prawna zawsze posiadać będzie (w braku przepisów odmiennych) zdolność (procesowo) administracyjnoprawną i sądową przed sądem administracyjnym. Natomiast ewentualne posiadanie legitymacji wynikało będzie z faktu posiadania w konkretnej sytuacji interesu prawnego, wynikającego, jak wskazano wyżej, z przepisów materialnoprawnych.

Dodatkowo do przedstawionych zapatrywań zawartych w orzecznictwie na temat bezspornego faktu, że organ nie ma ani zdolności sądowej i ani administracyjnoprawnej zwrócić trzeba uwagę na następujący wniosek wynikający z wykładni przepisów proceduralnych. Otóż bez wątpienia organ to nie „każdy”, o którym mowa zarówno w art. 28 kpa, jak i art. 50 § 1 ppsa. Pod tym pojęciem należy rozumieć osobę fizyczną bądź prawną albo inny podmiot wyposażony mocą przepisów szczególnych w podmiotowość prawną. Natomiast organ administracji zaliczyć należy do odrębnej, zupełnie innej kategorii ontologicznej; organ to odrębny byt prawny, specyficzny podmiot prawny. Organ administracji działa w imieniu i na rzecz administracji publicznej²¹. Zupełnie natomiast inną rzeczą jest to, że w imieniu osób prawnych w obrocie występują organy osób prawnych, które same nie posiadając sfery własnych praw i obowiązków reprezentują te podmioty²².

Przechodząc w tym miejscu do zagadnienia reprezentacji uznać należy, że oznacza ona podejmowanie decyzji w imieniu osoby. Podsta-

¹⁷ Wyrok NSA z 27.9.2000 r., II SA 2109/00, OSP 2001/6/86.

¹⁸ „W razie nieuwzględnienia skargi Sąd skargę oddala”.

¹⁹ Teraz art. 50 § 1 ppsa.

²⁰ Wyrok NSA z 20.9.2000 r., IV SAB 53/00, LEX nr 53370.

²¹ O pojęciu organu por. E. Ochendowski, *Prawo Administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1996, s. 150–151. Organ administracji wyraża – w granicach posiadanych kompetencji – własną wolę. Tak L. Rajca, op. cit., s. 8.

²² I wyrażają wolę tej osoby prawnej. Tak L. Rajca, op. cit., s. 8.

wę prawną na gruncie prawa cywilnego stanowi art. 38 kc, zgodnie z którym osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie. Z kolei jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym strony nie będące osobami fizycznymi działają przez swych ustawowych lub statutowych przedstawicieli (art. 30 § 3 kpa). Natomiast na gruncie postępowania sądownoadministracyjnego art. 28 § 1 ppsa podobnie stanowi, że osoby prawne oraz jednostki organizacyjne mające zdolność sądową dokonują czynności w postępowaniu przez organy albo osoby uprawnione do działania w ich imieniu.

W postępowaniu administracyjnym może występować gmina, jeżeli dana sprawa dotyczy jej interesu prawnego i wówczas wójt czy burmistrz mogą reprezentować gminę na zewnątrz podejmując w imieniu gminy stosowne czynności procesowe²³.

W tym miejscu dokonać należy wyraźnego odróżnienia pojęć legitymacji procesowej czynnej od reprezentacji²⁴. Jedynie zatem gmina jako osoba prawna jest (może być) legitymowana, jeżeli wykaże ona swój interes prawny. Natomiast organ administracji publicznej nigdy nie jest uprawniony, ponieważ nie ma interesu prawnego w rozumieniu art. 28 kpa, jak i art. 50 § 1 ppsa (a nawet wskazać raczej należy na brak *a limine* zdolności sądowej i administracyjnoprawnej, a nie tylko legitymacji). Organ administracji publicznej wydający decyzję w sprawie administracyjnej nie działa jako nosiciel interesu prawnego w rozumieniu art. 28 kpa i art. 50 § 1 ppsa, lecz jako podmiot władzy publicznej wykonujący ustawowo przyznane mu kompetencje. Wójt gminy w zakresie, w jakim wydaje decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, działa w granicach własnych przyznanych mu ustawowo kompetencji, nie zaś w granicach interesu prawnego gminy. Podobnie realizując kompetencje starosta prezydent miasta na prawach powiatu działa nie jako podmiot reprezentujący miasto a jako organ I instancji wydający decyzję.

Jak wskazuje T. Woś²⁵ organy te nie mogą posiadać uprawnień do poddawania swojej działalności kontroli zewnętrznej w stosunku do administracji, ani też postępowanie sądownoadministracyjne nie może być wykorzystywane do rozstrzygania sporów na tle odmiennych poglądów prawnych między organami różnych szczebli w strukturze organizacyjnej administracji publicznej. Dla naprawienia ewentualnych błędów we własnej działalności lub działalności organów niższego stop-

²³ Tak wyrok NSA z 21.08.1998 r., IV SA 1676/96, LEX nr 45150.

²⁴ Por. wyrok SN z 7.6.2001 r., III RN 104/00, OSNAP 2002, nr 1, poz. 4.

²⁵ T. Woś, op. cit., s. 110.

nia dysponują one bowiem odpowiednimi – prawnie przewidzianymi instrumentami samokontroli i nadzoru. Również podmiot wykonujący funkcje zlecone (np. organ gminy wykonujący funkcje administracji zlecone mu *ex lege*, albo na podstawie porozumienia zawartego z właściwym organem administracji rządowej), nie może występować jako strona w dalszych stadiach postępowania administracyjnego w sprawie przez siebie rozstrzygniętej i nie może posiadać uprawnień do wnoszenia skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie organu wyższego stopnia (zazwyczaj organu administracji rządowej).

Tu dochodzi się do dyferencjacji między sferą *imperium* a sferą *dominium*. A zatem należy rozróżnić gminę jako podmiot samorządu terytorialnego wykonujący powierzone jej funkcje z zakresu zaspokajania wszelkich potrzeb wspólnoty samorządowej, w tym zarządu należącego do tej gminy majątku (*dominium*) – wówczas organ gminy występuje jako jej reprezentant – od uprawnień jej organów do sprawowania administracji publicznej w ramach przyznanego im władztwa administracyjnego (*imperium*) w drodze rozstrzygnięć administracyjnych spraw indywidualnych – wtedy organ gminy występuje jako organ administracji²⁶. Na to rozróżnienie wskazuje też pozostałe orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. W postanowieniu NSA w Gdańsku z 19.10.2000 r.²⁷ stwierdzono, że: „organ gminy, który w pierwszej instancji wydał rozstrzygnięcie w sprawie, nie jest uprawniony do wniesienia skargi do Sądu administracyjnego w tej sprawie i to bez względu na przedmiot sprawy i jego rzeczywisty związek z interesem prawnym gminy”. W tezie wyroku NSA w Warszawie z 22.7.1999 r.²⁸ zawarto pogląd, iż „stroną w postępowaniu sądoadministracyjnym nie może być organ, który w rozpatrywanej przez Sąd sprawie był powołany do wydania decyzji administracyjnej. Innymi słowy, inna jest rola procesowa organu, a inna strony. Nie można w tej samej sprawie wpierv występować jako organ, a potem jako strona w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym”. W postanowieniu NSA w Warszawie z 24.01.1997 r.²⁹: „Organ gminy, który w pierwszej instancji wydał rozstrzygnięcie w sprawie (decyzję lub postanowienie), nie jest uprawniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego w tej sprawie”. W ocenie doktryny nie tylko organ gminy, ale i sama gmina nie jest stroną postępowania w sprawie indywi-

²⁶ Tak wyrok SN z 7.6.2001 r., III RN 104/00, OSNAP 2002, nr 1, poz. 4.

²⁷ Postanowienie NSA z 19.10.2000 r., II SA/Gd 2159/00, LEX nr 46440.

²⁸ Wyrok NSA z 22.7.1999 r., II SA 974/99, LEX nr 46296.

²⁹ Postanowienie NSA z 24.1.1997 r., IV SA 802/95, ONSA 1997, nr 4, poz. 179.

dualnej z zakresu administracji publicznej, której rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnej ma dokonać organ tej gminy³⁰.

Podobne tezy znajdują się w uzasadnieniu uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19.5.2003 r.³¹, którą ze względu na ważne wnioski należy przytoczyć w znacznej części. NSA przyjął w swoich rozważaniach, że „rola jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym jest wyznaczona przepisami prawa materialnego. Może być ona – jako osoba prawna – stroną tego postępowania i wówczas organy ją reprezentujące będą broniły jej interesu prawnego, korzystając z gwarancji procesowych, jakie przepisy kpa przyznają stronom postępowania administracyjnego. Ustawa może jednak organowi jednostki samorządu terytorialnego wyznaczyć rolę organu administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 kpa. Wtedy będzie on „bronił” interesu jednostki samorządu terytorialnego w formach właściwych dla organu prowadzącego postępowanie”.

W konsekwencji tego skład orzekający NSA przyjął, że „powierzenie zatem organowi jednostki samorządu terytorialnego właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej w formie decyzji administracyjnej, niezależnie od tego, czy nastąpiło to na mocy ustawy, czy też w drodze porozumienia, wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę jej interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego, czy sądownoadministracyjnego. W takiej sytuacji jednostka samorządu terytorialnego nie ma legitymacji procesowej strony w tym postępowaniu, nie jest również podmiotem uprawnionym do zaskarżania decyzji administracyjnych do NSA, ani też legitymowanym do wystąpienia z powództwem do sądu powszechnego”. Jest to kontynuacja poglądu wyrażonego w uzasadnieniu uchwały NSA z 9.10.2000 r.³², że „gdy obowiązujące prawo powierza jednostce samorządu terytorialnego kompetencję do rozstrzygania w drodze decyzji o prawach lub obowiązkach podmiotu pozostającego poza systemem organów administracji publicznej, jednostka ta nie staje się stroną tego postępowania nawet wówczas, gdy decyzja wywołuje określone skutki cywilnoprawne dla niej jako właściciela”. Przedmiotem rozważań Sądu była wówczas kwestia legitymacji procesowej do wniesienia skargi o wznowienie postępowania na podstawie art. 145a kpa w sprawie zakończonej decyzją ostateczną samorządowego kolegium odwoławczego o przekształceniu

³⁰ Por. L. Żukowski, op. cit., teza 12 do art. 28 kpa. Szeroko na ten temat por. W. Chróścielewski, *Jednostka samorządu terytorialnego jako strona postępowania administracyjnego prowadzonego przez jej organ*, PiP 2003, z. 4, s. 32–44.

³¹ Uchwała NSA z 19.5.2003 r., OPS 1/03, OSP 2004, z. 4, poz. 48.

³² Uchwała NSA z 9.10.2000 r., OPK 14/00, ONSA 2001, nr 1, poz. 17.

prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją wymienionych przepisów ustawy z 4.9.1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności³³, stanowiących podstawę prawną tej decyzji.

Dalej w cyt. uchwale z 19.5.2003 r.³⁴ NSA przyjął, że „w zakresie, w jakim organ jednostki samorządu terytorialnego wykonuje funkcję organu administracji publicznej nie jest on (ani też żaden z pozostałych organów danej jednostki) uprawniony do reprezentowania jej interesu prawnego, rozumianego jako interes osoby prawnej. Uprawnienie do korzystania z władztwa administracyjnego przez samorząd terytorialny następuje zatem kosztem znacznego ograniczenia jego dominium. Niemniej należy pamiętać, że jest to następstwem celowego działania ustawodawcy. Niekiedy czyni on to tak wyraźnie, że nie może to budzić najmniejszych wątpliwości. Przykładowo z art. 2 ust. 1 i 2 [...] ustawy z 4.9.1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności wynika, że o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego orzeka wójt (burmistrz, prezydent miasta) tej właśnie gminy, która jest właścicielem nieruchomości, na której ustanowiono użytkowanie wieczyste (...)”.

W świetle powyższego widać, że wg 7 sędziów NSA orzekanie w formie decyzji przez organ gminy oznacza zatem wyłączenie możliwości dochodzenia jej interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego. Ale przecież to nie pozbawia jej faktu posiadania interesu prawnego, który z racji bycia właścicielem nieruchomości immanentnie jej bowiem przysługuje. Trudno uznać przepisy kompetencyjne za *lex specialis* od kpa i norm materialnoprawnych. A do takich wniosków prowadzą rozważania przyjęte przez NSA. Nie można zgodzić się z tezą, że te przepisy incydentalne burzą ogólne i nadrzędne pojęcie strony postępowania administracyjnego, skoro taka wola musiałaby zostać wyraźnie wskazana przez ustawodawcę, co nie ma przecież miejsca. W mojej ocenie istnienie norm upoważniających gminę do dokonywania określonych czynności konwencjonalnych z zakresu zarządu mieniem komunalnym (do wydawania decyzji w przedmiocie przekształcenia użytkowania wieczystego we własność) nie pozbawia skuteczności norm materialnoprawnych³⁵. Skoro ta norma mówi u utra-

³³ Ustawa z 4.9.1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, Dz.U. z 1999 r., Nr 65 poz. 746 z późn. zm.

³⁴ Uchwała NSA z 19.5.2003 r., OPS 1/03, OSP 2004, z. 4, poz. 48.

³⁵ Odmienne M. Szewczyk, op. cit., s. 46, gdzie zdaniem tego autora „gmina nie jest stroną postępowaniach w takich przypadkach” m.in. ze względu na to, że „nie ma

cie własności, to nie sposób w świetle tego przepisu nie uznać istnienia interesu prawnego po stronie właściciela.

Ponadto NSA przyznaje w swej uchwale, że w obronie *dominium* organ gminy ma prawo korzystać z *imperium*, czyli w ten sposób pośrednio uznaje jego prawo do negatywnych dla strony (obywatela) decyzji. Taka koncepcja oznacza akceptację nie tylko dla nierówności stron (co jest zrozumiałe na styku władza-obywatel), ale do uznania braku bezstronności organu, co stoi już w rażącej sprzeczności z naczelnymi zasadami procedury administracyjnej. Brak uznania statusu gminy za stronę rodzi zresztą dalsze nierówności, w tym negatywne konsekwencje dla jednostek samorządu terytorialnego w dalszych postępowaniach.

Otóż można przyjąć, że obywatel (strona) niezadowolony z negatywnej decyzji pierwszoinstancyjnej gminy (takie rozstrzygnięcie jest zrozumiałe i całkiem prawdopodobne, skoro gmina w obronie swej własności korzysta ze środków władczych) z reguły zaskarży ją do organu drugiej instancji. Tu z kolei nastąpi odwrócenie ról, ponieważ nie mając – wg zaprezentowanego przez NSA stanowiska – nadal statusu strony gmina nie będzie z kolei ona mogła bronić swojego interesu prawnego jako właściciel. Znowu zatem pojawia się nierówność stron (nierówność sytuacji prawnej właścicieli), tym bardziej, że bezstronny organ II instancji, w przeciwieństwie do organu I instancji, już nie reprezentuje interesu gminy, gdyż pozostaje poza systemem samorządu terytorialnego. W końcu rodzi się pytanie, czy w razie odwołania się tej strony do wojewody (przy zwrocie wywłaszczonej nieruchomości) czy SKO (przy przekształceniu użytkownika wieczystego) gmina nie mogłaby od decyzji organu II instancji wnieść skargę do sądu administracyjnego? Na to pytanie w innych orzeczeniach Sąd Najwyższy odpowiadał już parokrotnie pozytywnie. I tak w postanowieniu SN z 3.10.2002 r.³⁶ uznano, że „gmina miejska – chociaż decyzję wydał prezydent, czyli jej organ – ma prawo zaskarżyć do NSA decyzję wydaną w II instancji przez wojewodę”. Podobnie w postanowieniu z 9.11.2001 r.³⁷ Sąd Najwyższy stwierdził, że „miasto na prawach powiatu, którego prezydent wydał w pierwszej instancji decyzję administracyjną, działając jako starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, ma prawo skargi do

normy materialnoprawnej która chroniłaby interes prawny gminy lub nakładala na nią obowiązki”, czyli, że jest to „wynikiem braku normy materialnoprawnej, na podstawie której możliwa byłaby ocena interesu prawnego, czy obowiązku, uzasadniająca legitymację do wzięcia udziału w danej sprawie w charakterze strony”.

³⁶ Postanowienie SN z 3.10.2002 r., III RN 172/01, „Monitor Prawniczy” 2002, nr 24, s. 1107.

³⁷ Postanowienie SN z 9.11.2001 r., III RN 189/01, OSNAP 2002, nr 8, poz. 177.

Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, której jest właścicielem. Zarząd miasta jest organem uprawnionym do wniesienia tej skargi, natomiast prezydent miasta może reprezentować gminę na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez zarząd”.

Ponadto zauważyć należy, że nie można bagatelizować znaczenia równości stron, ponieważ zagadnienia te regulowane prawem materialnym administracyjnym dotyczą zarazem spraw cywilnoprawnych. Mogłoby równie dobrze być ustanowione wołą ustawodawcy przekształcenie użytkownika wieczystego w prawo własności w drodze czynności cywilnoprawnych, tak jak to obecnie ma miejsce w przypadku rozwiązania użytkownika wieczystego, które kiedyś uregulowane było administracyjnie a teraz jest domeną prawa cywilnego. *De lege ferenda* możliwe byłyby 4 warianty takiego przekształcenia³⁸.

Po pierwsze, ustawodawca mógłby zezwolić na przekształcenie użytkownika wieczystego we własność w drodze porozumienia stron, czyli *solo consensu*; takie zgodne oświadczenia woli stron byłyby przejawem zasady swobody umów, co zapewniałoby pełną równość stron stosunku prawnego (gminy i użytkownika wieczystego).

Po drugie, z uwagi na okoliczność, że gmina nie chciałaby dobrowolnie pozbywać się gruntu w drodze umowy, ustawodawca przekazując przekształcenie na drogę cywilnoprawną, mógłby postanowić, że zamiast potrzeby uzyskania decyzji użytkownikowi służyłoby prawo podmiotowe kształtujące, które nie mogłoby być urzeczywistnione w inny sposób niż poprzez wyrok sądowy. Wówczas użytkownik w celu urzeczywistnienia normy prawnej zezwalającej na przekształcenie stosunku prawnego (zmiany jego treści z użytkownika wieczystego na własność) występowałby z takim żądaniem do sądu wytaczając powództwo o ukształtowanie prawa. Wtedy pełna władza nad przekształceniem spoczywałaby w rękach sądu, przed którym pozwanym byłaby gmina (a więc stroną).

Po trzecie, użytkownikowi mogłoby przysługiwać roszczenie o przeniesienie na niego własności nieruchomości³⁹, które mogłoby być urzeczywistnione tak w normalnym obrocie prawnym (w drodze umowy),

³⁸ Poniższy podział powództw na powództwo o przekształcenie prawa, o świadczenie i o ustalenie istnienia albo nieistnienia stosunku prawnego lub prawa oraz ich definicję podaje za W. Broniewiczem; por. szerzej tenże, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1996, s. 152–156.

³⁹ Na podobieństwo przewidzianego w art. 231 § 1 kc roszczenia samoistnego posiadacza o przeniesienie własności działki, na której wznosił budynek lub inne urządzenie.

jak i drodze wyroku sądowego. W obliczu niezaspokojenia tego roszczenia przez gminę niezadowolony obywatel mógłby wystąpić z powództwem o ukształtowanie prawa, które zmierzałoby do urzeczywistnienia normy prawnej nakazującej złożenie oświadczenia woli potrzebnego do przekształcenia istniejącego stanu prawnego. Byłoby to zarazem powództwo o zasądzenie świadczenia polegającego na złożeniu określonego oświadczenia woli. Prawomocny wyrok sądu stwierdzający w takim przypadku obowiązek gminy do złożenia oznaczonego oświadczenia woli zastąpiłby to oświadczenie na mocy art. 64 kc w zw. z art. 1047 kpc. Wówczas kontrola zasadności tego roszczenia użytkownika o złożenie oświadczenia woli i braku reakcji gminy (która nie go nie zaspokoila) byłaby przekazana na drogę sądową, gdzie pozwanym znów byłaby gmina (a więc i stroną).

Po czwarte, przekształcenie we własność mogłoby być skonstruowane jako dokonywane za pomocą jednostronnego oświadczenia woli użytkownika, czyli prawa podmiotowego kształtującego (uprawnienia prawokształtującego). Wtedy kontrola skuteczności i zasadności tych oświadczeń przekazana byłaby na drogę sądową, gdzie z kolei powodem żądającym na podstawie art. 189 kpc ustalenia bezskuteczności przekształcenia byłaby gmina (a więc ponownie stroną).

W konsekwencji tych rozważań uznać należy, że przekazanie przekształcenia użytkownika wieczystego we własność na drogę administracyjnoprawną nie może pogarszać sytuacji prawnej gminy, tym bardziej, że w ramach kontroli instancyjnej o majątku gminy orzeka organ (SKO czy wojewoda) pozostający poza systemem samorządu terytorialnego.

Na marginesie tych rozważań o wyjątkowości rozwiązań administracyjnoprawnych warto poczynić następującą uwagę, dotyczącą poruszanej w dalszej części cyt. wyżej uchwały sprawy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Otóż SN w uzasadnieniu wyroku (dotyczącego drogi sądowej przy dochodzeniu roszczeń przy zwrocie wywłaszczonej nieruchomości) z 17.12.1997 r.⁴⁰ przyjął, że „żądanie przez poprzedniego właściciela przeniesienia z powrotem na jego rzecz własności nieruchomości ma bez wątplenia charakter cywilnoprawny, w związku z czym sprawa zainicjowana takim żądaniem jest – według art. 1 kpc – sprawą cywilną w znaczeniu materialnym. Ustawodawca zdecydował jednak, że w wypadku dochodzenia od Skarbu Państwa lub gminy zwrotu nieruchomości wywłaszczonej (lub jej części) żądanie to może być zrealizowane wyłącznie na drodze postępowania administracyjnego, na

⁴⁰ Wyrok SN z 17.12.1997 r., I CKN 370/97, OSNC 1998, nr 7–8, poz. 116.

podstawie decyzji wydanej przez rejonowy organ rządowej administracji ogólnej (aktualnie starostę – przyp. K.J.A.). Z wydaniem tej decyzji, gdy stanie się ostateczna, ustawodawca związał również skutek rzeczowy w postaci powrotnego przejścia własności na poprzedniego właściciela (art. 48 ust. 1 i art. 69 ust. 1 ustawy z 29.4.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości – jedn. tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.). Tak więc mamy tutaj do czynienia z przewidzianym w art. 2 § 3 kpc wyłączeniem drogi sądowej, skutkującym jej bezwzględną niedopuszczalnością (por. też uzasadnienie uchwał Sądu Najwyższego: z 19.9.1991 r. III CZP 82/91, OSNCP 1992, z. 4, poz. 56 oraz z 18.4.1996 r. III CZP 29/96, OSNC 1996, z. 7–8, poz. 102)⁴¹.

Z powyższego wyraźnie wynika, że w przypadku przeniesienia z powrotem na byłego właściciela własności wywłaszczonej nieruchomości (uregulowanego aktualnie w art. 136–142 ugn, o którym to zwrocie będzie jeszcze poniżej mowa) mamy do czynienia z wyraźną wolą ustawodawcy o przekazaniu tej czynności na grunt prawa administracyjnego. Analogiczną uwagę poczynić trzeba w stosunku do przekształcenia użytkownika wieczystego. Można użyć sformułowania, że jest rzeczą umowną, sprawą pewnej konwencji, czy dana kwestia regulowana jest prawem administracyjnym czy cywilnym⁴¹. Nie zmienia to jednak faktu, że gminie jako właścicielowi, który utraci wskutek uwłaszczenia użytkownika wieczystego tytuł prawny do gruntu, przysługuje interes prawny, a w konsekwencji status strony. Oczywiście pojawia się w ten sposób sytuacja, w której organ jednej ze stron postępowania decyduje władczo o stosunku prawnym istniejącym między tą stroną (tzn. gminą) a obywatelem (wieczystym użytkownikiem). Bycie sędzią we własnej sprawie należy jednak do istoty administracji, stąd nie może dziwić tożsamość podmiotowa administrującego i administrowanego.

Przy użytkowaniu wieczystym zasada *nemo iudex idoneus in propria causa (causa sua)* wypływa zatem z wyraźnej woli ustawodawcy, ponieważ gmina zawsze jako właściciel jest stroną postępowania. Zgodnie bowiem z cyt. już art. 2 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 2 ustawy z 4.9.1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności⁴² decyzję w sprawie przekształ-

⁴¹ Zresztą coraz mniej instytucji prawa rzeczowego regulowanych jest prawem publicznym. Przykładem tu może być chociażby rozwiązanie użytkownika wieczystego przewidziane w art. 240 kc w zw. z art. 33 ust. 3 ugn, które już zupełnie pozbawione zostało pierwiastków administracyjnoprawnych. Por. S. Rudnicki, *Komentarz do kc. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2001, s. 377–379.

⁴² Ustawa z 4.9.1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, t.j.: Dz.U. z 2001 r., Nr 120, poz. 1299 ze zm.

cenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta), jeżeli użytkowanie wieczyste jest ustanowione na nieruchomości stanowiącej własność gminy (miasta). Orzekanie w swojej sprawie to wyłom od zasady obiektywizmu i dlatego jako wyjątek musi *expressis verbis* być wyrażony w przepisie.

Dochodząc do konkluzji należy zaproponować odmienne od przedstawionego w cyt. uchwale NSA z 19.5.2003 r. rozwiązanie tego problemu kolizji norm materialnych i procesowych w przypadku przekształcenia użytkowania wieczystego we własność. Otóż moim zdaniem można uznać, że wskazany przepis przyznający kompetencję organowi gminy jest przepisem *lex specialis* w stosunku do przepisów kpa o wyłączeniu, a nie od art. 28 kpa i norm materialnoprawnych (które decydują o posiadaniu interesu prawnego, a w konsekwencji statusu strony w myśl art. 28 kpa). Dokonując zgodnie z teorią racjonalnego ustawodawcy wykładni przepisów art. 2 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 2 cyt. ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, na mocy których decyzję w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta), jeżeli użytkowanie wieczyste jest ustanowione na nieruchomości stanowiącej własność gminy (miasta), uznać bowiem należy, że upoważniając uzyskującą kompetencję organ gminy do wydania decyzji administracyjnej z takim skutkiem, że przez jej dokonanie zaktualizuje się obowiązek znoszenia przez tę gminę utraty jej własności, prawodawca celowo powierzył organowi gminy zdolność do orzekania w swojej sprawie. *Ratio legis* ustawodawcy jest bowiem w tym względzie następujące: skoro był kiedyś art. 27a § 1 kpa⁴³, to zakładano (całkiem zasadnie), że gmina może być stroną. A zatem jego uchylenie nie pozbawia gminy statusu strony, a tylko reaktywuje zdolność jej organu do orzekania administracyjnego. Należy się w konsekwencji opowiedzieć za jednolitym pojęciem strony, niezależnym od tego, który organ orzeka w sprawie. Nie powinno być natomiast tak, że gmina raz jest, bądź nie stroną, w zależności od tego jaki organ administracyjny orzeka (tzn. jej organ czy jakiś inny). Taki relatywizm pojęć rodzi brak stabilności, jakże niepożądany w orzecznictwie administracyjnym.

Jeśliby przyjęcie reguły kolizyjnej *lex specialis derogat legi generali* nie było wystarczającym argumentem, to można znaleźć jeszcze inne uzasadnienie dla przedstawionego powyżej – odmiennego niż NSA

⁴³ „Organy gminy podlegają także wyłączeniu od załatwienia sprawy, w której stroną jest gmina”.

– rozwiązania problemu. Przepisy materialnoprawne przyznające gminie zdolność orzeczniczą, czyli upoważniające do orzekania w sprawach o przekształceniu użytkowania wieczystego uznać można również za rozwinięcie zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 i art. 7 ust. pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, a nawet art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, które to akty prawne ustrojowe zaliczają gospodarowania mieniem nieruchomym do zadań własnych gminy. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym, a z kolei w myśl art. 7 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy zadania własne obejmują m.in. sprawy gospodarki nieruchomościami, co stanowi rozwinięcie konstytucyjnej zasady, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne (art. 166 ust. 1 Konstytucji RP). Zauważyć należy, że w sprawach o przekształcenie użytkowania wieczystego ustawodawca powierzył organom gminy, na mocy przepisów prawa materialnego, prawo kształtowania stosunków cywilnoprawnych, w których gmina jest stroną, w formie decyzji administracyjnej. Stosując w przypadku przekształcenia użytkowania wieczystego przedstawioną przez NSA wykładnię, że organy gminy powinny podlegać wyłączeniu, a organ wyższego stopnia powinien każdorazowo wyznaczać organ innej gminy do ich załatwienia, okazałoby się, że gospodarowanie mieniem gminy mogłoby należeć do wójta sąsiedniej gminy, przy czym wcale nie gwarantowałoby to, że w każdej sprawie dotyczącej gospodarowania byłby to organ monokratyczny tej samej gminy. Stosowanie takiej praktyki wywołałoby szczególnie negatywne skutki w dużych gminach miejskich. W przypadku tych gmin do załatwienia spraw, które dotychczas należały do kompetencji ich organów niezbędnym byłoby wyznaczenie organów przeważnie małych gmin znajdujących się w tym samym województwie⁴⁴.

Istnieją wobec tego argumenty za utrzymaniem zdolności orzeczniczej organu gminy w przypadku przekształcenia użytkowania wieczystego i to w sytuacji, kiedy – moim w zdaniem – w pełni taka gmina posiada status strony. Nie wydaje się słuszne podejście będące wyrazem bezwzględnej przestrzegania normy procesowej bez oglądania

⁴⁴ Tak, tyle, że na gruncie stosunku uchylonego art. 27a kpa do norm materialnoprawnych: J. Znamiec, *Głosa do uchwały TK z 23 czerwca 1993 r. w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 27a kpa, sygn. akt W 3/92*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 4, s. 60; oraz Z. Truskiewicz, *Głosa do uchwały TK z 23 czerwca 1993 r. w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 27a kpa, sygn. akt W 3/92*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 4, s. 64.

się na rozwiązania materialnoprawne i to o charakterze ustrojowym⁴⁵. Gdyby bowiem przyjąć wyłączenie pracownika organu, to nigdy wójt nie mógłby wydawać decyzji w takich sprawach⁴⁶.

Do identycznych wniosków (tyle, że na przykładzie sprawy o zameldowanie w budynku komunalnym) doszedł Sąd Najwyższy w wyroku z 7.6.2001 r.⁴⁷, który wyraził pogląd, że „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 sprawę co do jej istoty. Strona jest pojęciem materialnoprawnym, nie zaś pojęciem procesowym, a zatem o tym czy dany podmiot jest stroną postępowania administracyjnego przesądzają przepisy prawa materialnego mające zastosowanie w konkretnym stanie faktycznym, nie zaś przepisy procesowe. W związku z tym brak jest podstaw do przyjęcia, że gmina W., której status strony w postępowaniu w sprawie zameldowania czasowego, nie budziłby żadnych wątpliwości, gdyby sprawę rozstrzygał inny organ administracji publicznej niż organ tej gminy, tylko ze względu na tak określoną przepisem art. 47 ust. 2 ustawy z 10.4.1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (jednolity tekst: Dz.U. z 1984 r., Nr 32, poz. 174 ze zm.) właściwość mogła utracić przysługujący jej na mocy przepisów prawa materialnego status strony tego postępowania w rozumieniu art. 28 kpa albo status podmiotu uprawnionego do wniesienia skargi w rozumieniu art. 33 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym”.

Powracając do uchwały NSA w Warszawie z 19.5.2003 r. należy jeszcze wskazać na zawarte tam rozważania dotyczące problemu statusu strony, tym razem w sytuacji, gdy orzeka organ gminy, ale jako starosta i to wykonujący zadania zlecone. Jak zauważył NSA „w sprawach o zwrot wywłaszczonych nieruchomości – stosownie do art. 142 ustawy o gospodarce nieruchomościami – rolę organu prowadzącego postępowanie ustawodawca powierzył staroście. Jest on organem właściwym w tej sprawie bez względu na to, czyją własnością jest nieruchomość, której dotyczy żądanie zwrotu (Skarbu Państwa, gminy, powiatu czy województwa). Natomiast stronami w tym postępowaniu są:

⁴⁵ Tak Z. Truskiewicz, op. cit., s. 64.

⁴⁶ Jest to zarazem argument za wyłączeniem pracownika organu gminy w sprawach o zwrot nieruchomości, ponieważ, po pierwsze są to sprawy zlecone z zakresu administracji rządowej (czyli nie burzy to jej ustrojowych zadań własnych), a po drugie tylko w części, a nie we wszystkich sprawach, jak przy użytkowaniu wieczystym, nastąpi wyłączenie prezydenta, ponieważ nie zawsze będzie on orzekał o własności swej gminy.

⁴⁷ Wyrok SN z 7.6.2001 r., III RN 104/00, OSNAP 2002, nr 1, poz. 4.

właściciel nieruchomości (z wyjątkiem powiatu), podmiot ubiegający się o jej zwrot oraz osoby posiadające inne tytuły prawnorzeczowe do tej nieruchomości. Zatem gminie, o ile jest właścicielem nieruchomości będącej przedmiotem tego postępowania została wyznaczona rola strony. Ta rola procesowa gminy nie może być zmieniona tylko dlatego, że wszędzie tam gdzie nie wyodrębniono struktur powiatowych – organ gminy (w tym wypadku prezydent miasta) wykonuje zadania starosty (art. 92 ustawy z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym w zw. z art. 39 ust. 1 ustawy z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym). Wskazane przepisy mają bowiem charakter reguł kolizyjnych i jako takie nie mogą zmieniać ról, które poszczególnym podmiotom zostały wyznaczone w procesie orzekania przez przepisy prawa materialnego. Mówiąc innymi słowami, skoro gmina jest stroną w sprawie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, to nie może być pozbawiona tego statusu tylko dlatego, że prezydent miasta – będąc równocześnie starostą w znaczeniu funkcjonalnym – staje się organem prowadzącym postępowanie w tej sprawie. Organem właściwym w sprawie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości jest bowiem starosta, a nie prezydent miasta”.

Tym razem zgodzić się należy z tymi rozważaniami, za wyjątkiem marginalnej uwagi Sądu, że gdyby dotyczyło to mienia powiatowego, to powiat nie byłby stroną. Jednakże ten drugi wniosek NSA prowadzi do poważnej niekonsekwencji w zaprezentowanych powyżej jego rozważaniach. Otóż bowiem w sytuacji, gdy o zwrocie wywłaszczonej na rzecz powiatu nieruchomości orzeka starosta, to powiat nie jest stroną. Natomiast, gdy w przypadku wywłaszczonej na rzecz gminy nieruchomości czyni to prezydent miasta na prawach powiatu, to gmina jest stroną (ale jej organ będzie wyłączony, co wynika z dalszych rozważań NSA). W tym miejscu słusznie się wskazuje, że „gminie, o ile jest właścicielem nieruchomości będącej przedmiotem tego postępowania została wyznaczona rola strony”, choć wcześniej, gdy o przekształceniu użytkowania wieczystego orzekał również jej organ (tylko, że nie działający jako starosta) mowa jest o braku interesu prawnego gminy, mimo że analogicznie gmina ta też jest właścicielem.

Lepiej jest natomiast przyjąć następujące rozwiązanie tego kontrowersyjnego tak w teorii, jak i przede wszystkim w praktyce, problemu. Rozwiązanie to opieram na przyjętej przez mnie powyżej koncepcji bezwzględności posiadania interesu prawnego i statusu prawnego przez gminę (czy powiat), gdy sprawa (postępowanie) dotyczy jej mienia komunalnego.

W tym momencie należy jeszcze powrócić do zauważonego powyżej zjawiska, że sprawa administracyjna może z założenia zawsze do-

tyczyć interesu prawnego gminy⁴⁸ (powiatu) albo w niektórych tylko sytuacjach może tego dotyczyć (np. w zależności od tego kto jest właścicielem: gmina czy inna osoba⁴⁹).

Gdy zatem tylko w niektórych przypadkach sprawy rozpatrywane przez organ gminy (bądź prezydenta działającego jako starosta) dotyczą gminy (powiatu), to powinno nastąpić (zgodnie z tezą uchwały NSA z 19.5.2003 r.⁵⁰) wyłączenie ww. organu. Inaczej mówić, gdy tylko czasem gmina może być właścicielem (a więc i stroną), tylko wówczas (i tylko wtedy) nastąpi wyłączenie jej organu⁵¹.

Z kolei, gdy wynika z ustawy, że zawsze sprawa dotyczyć musi gminy, to możliwe są dwa rozwiązania: pierwsze reprezentowane przez NSA, że gmina nie jest stroną albo druga koncepcja, w myśl której zgodnie z regułą *lex specialis* następuje wyłączenie przepisów o wyłączeniu organu z kpa. Ponieważ pierwszy z wariantów powodowałby wskazane wyżej niekonsekwencje i nierówności, to wydaje się, że racjonalniejszy w świetle dorozumianej (domniemanej) woli ustawodawcy jest drugi wariant. W pełni zapewniłoby to utrzymanie całkowitej zdolności orzeczniczej gminy w tych sprawach i w konsekwencji utrzymanie pełni przyznanych jej przepisami materialnoprawnymi kompetencji.

Ponadto zauważyć jeszcze należy, że w tych postępowaniach toczących się przed monokratycznym organem gminy możliwe są dwie sytuacje, że sprawa jest zawsze z udziałem tylko jednej strony albo zawsze są co najmniej dwie strony.

Nakładając na siebie wskazane wyżej możliwości (ilość stron, czy zawsze przysługiwać będzie gminie interes prawny, czy występuje powiat czy gmina) wyróżniamy następujące sytuacje:

- dwie (lub więcej stron), z których zawsze jedną będzie gmina (np. przekształcenie istniejącego na jej gruncie użytkowania wieczystego we własność),
- dwie (lub więcej stron), z których zawsze jedną będzie powiat (np. przekształcenie istniejącego na jego gruncie użytkowania wieczystego we własność),

⁴⁸ Np. przekształcenie istniejącego na jej gruncie użytkowania wieczystego we własność.

⁴⁹ Np. zwrot wywłaszczonej na rzecz gminy miejskiej nieruchomości.

⁵⁰ „W sprawie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, która jest własnością miasta na prawach powiatu, prezydent tego miasta jako organ wykonawczy miasta i reprezentujący je na zewnątrz oraz także jako pracownik urzędu miasta, a jednocześnie sprawujący funkcję starosty, podlega wyłączeniu na podstawie art. 24 § 1 pkt 1 i 4 kpa, co w konsekwencji wyłącza możliwość upoważnienia przez niego do załatwienia tej sprawy jego zastępców i pozostałych pracowników urzędu miasta”.

⁵¹ Problem wyłączenia został szerzej omówiony w mojej glosie do uchwały NSA z 19.5.2003 r., OSP 2004, nr 4, s. 205–210.

- dwie (lub więcej stron), z których niekiedy jedną będzie gmina (np. zwrot wyłączonej na rzecz gminy nieruchomości),
- dwie (lub więcej stron), z których niekiedy jedną będzie powiat (np. zwrot wyłączonej na rzecz powiatu nieruchomości),
- jedna strona, którą zawsze będzie gmina (brak przykładów – byłoby to nieracjonalne, aby prawo administracyjne materialne regulowało coś co gmina z założenia może dokonać drogą czynności faktycznych albo jednostronnych czynności cywilnoprawnych, skoro sprawa zawsze jej tylko by dotyczyła),
- jedna strona, którą zawsze będzie powiat (analogiczny brak przykładów),
- jedna strona, którą niekiedy może być gmina przed organem gminy (np. usunięcie krzewów, ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu),
- jedna strona, którą niekiedy może być powiat przed organem powiatu (np. decyzja w sprawie rekultywacji gruntu⁵²; decyzja w sprawie pozyskania drewna w lasach nie stanowiących własności Skarbu Państwa, niezgodnego z uproszczonym planem urzędzenia lasu⁵³; pozwolenie na budowę⁵⁴).

Ostatnie dwa przykłady (tzn. dotyczące sytuacji, gdy występuje tylko jedna strona), które nie były dotychczas przedmiotem rozważań w orzecznictwie, wskazują na kolejny argument za przyjęciem jednolitej koncepcji strony. Gdyby bowiem przyjąć koncepcję, że skoro orzeka organ monokratyczny (wójt czy prezydent miasta na prawach powiatu), to gmina nie ma interesu prawnego ani statusu strony, to powstaje wówczas konflikt z przepisami procedury. Nie byłoby bowiem w takim postępowaniu w ogóle strony. A przecież zgodnie z art. 107 § 1 kpa, określającym obligatoryjne składniki decyzji, winna ona przecież m.in. zawierać oznaczenie strony lub stron. W ten sposób powstałby nierozwiązywalny problem na kogo taka decyzja została w takim razie wydana? W zasadzie postępowanie jako bezprzedmiotowe winno w takiej sytuacji zakończyć się decyzją o jego umorzeniu (art. 105 § 1 kpa).

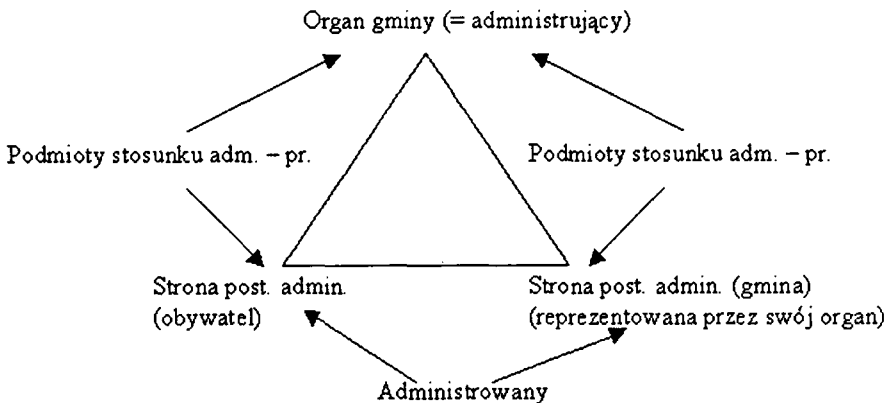
⁵² Por. art. 108 ustawy z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm., zgodnie z którym „starosta określa, w drodze decyzji, zakres, sposób oraz termin rozpoczęcia i zakończenia rekultywacji”.

⁵³ Por. art. 23 ust. 4 ustawy z 28.9.1991 r. o lasach, t.j.: Dz.U. z 2000 r., Nr 56, poz. 679 z późn. zm., zgodnie z którym „pozyskanie drewna w lasach nie stanowiących własności Skarbu Państwa, niezgodne z uproszczonym planem urzędzenia lasu lub decyzją, o której mowa w art. 19 ust. 3, jest możliwe wyłącznie w przypadkach losowych; decyzję w tej sprawie, na wniosek właściciela lasu, wydaje starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej”.

⁵⁴ Por. art. 82 ust. 1 i 2 ustawy z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane, t.j.: Dz.U. z 2000 r., Nr 106, poz. 1126 z późn. zm.

W końcu przecież wskutek różnych zdarzeń prawnych (cywilnoprawnych) nastąpić może nabycie pochodne translatywne przez gminę określonych praw (np. własności) czy obowiązków. W konsekwencji gminy dotyczyć będą związane z tym prawa i obowiązki administracyjnoprawne i stanie się ona stroną w miejsce poprzedniego podmiotu (poprzednika prawnego). Sukcesja ta, czyli następstwo może być syngularne, ale i generalne (np. „prawo kaduka”, komunalizacja etc.). Zgodnie z nowym brzmieniem art. 935 § 3 kc, ustalonym ustawą z 14.2.2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw⁵⁶, w braku małżonka spadkodawcy i krewnych powołanych do dziedziczenia z ustawy, spadek przypada gminie ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy jako spadkobiercy ustawowemu. Jeżeli miejsca ostatniego zamieszkania spadkodawcy w Rzeczypospolitej Polskiej nie da się ustalić lub ostatnie miejsce zamieszkania spadkodawcy znajdowało się za granicą, spadek przypada Skarbowi Państwa jako spadkobiercy ustawowemu. A zatem bardzo często gmina może stać się obecnie następcą prawnym, czyli stroną, albowiem w myśl art. 30 § 4 kpa w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa lub śmierci strony w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni.

Podsumowując przedstawioną koncepcję układ stosunków procesowych można w takiej sytuacji przedstawić za pomocą następującego wykresu:



Układ stosunków procesowych

Oczywiście zgodnie z przedstawionym wyżej rozróżnieniem na działanie raz jako organ administracji, raz jako reprezentant gminy jej

⁵⁶ Ustawa z 14.2.2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 49, poz. 408.

organ występowałby w postępowaniu w podwójnej roli. Na możliwość istnienia sytuacji kiedy organ prowadzący postępowanie w sprawie jest równocześnie przedstawicielem podmiotu, którego interesów dotyczy rozstrzygnięcie wskazuje również P. Przybysz. Co więcej, autor ten wyraźnie stwierdza, że organ taki będzie wówczas uprawniony do wniesienia skargi do NSA (teraz: sądu administracyjnego), o ile wykaże posiadanie interesu prawnego⁵⁶ w sprawie przez jednostkę samorządu terytorialnego, której jest przedstawicielem ustawowym. Po prostu składając np. odwołanie czy skargę powoływać by się musiał wyraźnie na treść art. 31 ustawy samorządowej. Zresztą skoro już sam wydał decyzję, to przecież nie będzie jej następnie skarżył, gdyż byłoby to absurdalne. Mógł bowiem wydać np. decyzję negatywną, a nie skarżyć wydaną wprawdzie przez siebie pozytywną. Stąd prezydent jako reprezentant gminy pojawi się w postępowaniu zazwyczaj w momencie wniesienia skargi do WSA na decyzję wojewody bądź SKO negatywną w stosunku do pierwszoinstancyjnej decyzji prezydenta.

Kończąc te rozważania widać aż nadto wyraźnie, że istniejący dualizm gminy (i jej organów) rodzi poważne kontrowersje. Wiele bowiem przepisów materialnoprawnych, jak i sam Kodeks postępowania administracyjnego pochodzą jeszcze z miniowej epoki, kiedy przez 45 lat nie było samorządu. Normy te ewidentnie nie są przystosowane do ustroju samorządu terytorialnego. Takie prowizorium powoduje istnienie niespójnej koncepcji organów i samorządu. Państwo totalitarne zwalczało bowiem korporacjonizm, gdzie nie było miejsca na to, aby jakieś wspólnoty decydowały o sobie samymi i posiadały władztwo administracyjnoprawne (wyjątki u schyłku systemu dotyczyły tylko zawodów prawniczych i samorządu załogi). W demokratycznym państwie prawa nie można przykładać do organów gmin tej samej miary, co w przypadku organów rządowych, ponieważ te drugie stoją na zewnątrz systemu samorządu terytorialnego (i zarazem niejako na zewnątrz rozstrzyganych interesów prawnych). Tu natomiast organ będący wewnątrz systemu decyduje o sprawach swojej wspólnoty. Decyduje przy tym również o stosunkach prawnych, w których jego gmina jest stroną. Natomiast stare przepisy kompetencyjne nie przewidywały konfliktu interesów, który naturalnie musi zaistnieć w takim przypadku. Stąd przedstawiona przez mnie koncepcja jest próbą znalezienia *de lege lata* rozwiązania, które w sposób możliwie racjonalny pozwoliłoby na rozwiązanie tego sporu.

⁵⁶ Por. P. Przybysz, *Prawna struktura skargi do sądu administracyjnego* [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, s. 264 oraz wyrok SN z 7.6.2001, III RN 104/00, OSNAP 2002, nr 1, poz. 4.

Dla zobrazowania powyższych rozważań posłużyć się można następującą tabelą:

Dualizm gminy (na przykładzie miasta na prawach powiatu)

	GMINA JAKO KORPORACJA		GMINA JAKO WŁADZA (ADMINISTRACJA)	
Zdolność prawna (zakres)	zdolność prawna osoby prawnej (art. 165 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 2 ust. 2 ust. sam.)		zdolność prawna do prowadzenia orzecznictwa adm. (prawo do wykonywania władztwa publ. = tzw. publicznego panowania - art. 1 pkt 1 i art. 5 § 2 pkt 6 kpa)	
	cywilnoprawna (art. 33 kc)	publicznoprawna (30 § 1 kpa w zw. z art. 33 kc)	zadania własne	zadania zlecone
Rodzaj interesu	interes własny = właścicielski (art. 144 kc)	interes prawny (art. 28 kpa, art. 50 § 1 ppsa)	interes publicznoprawny	
Sfera	dominium		imperium	
Sposób zarządzania mieniem	gospodarowanie mieniem komunalnym (art. 45 ust. 1 ust. sam.)		administrowanie mieniem	
Jako kto	właściciel	strona post. adm.	organ administracji publicznej	
Stosunek administracyjnoprawny		podmiot (administrowany)	podmiotem organ (administrujący)	
Stosunek cywilnoprawny	podmiot			
Rodzaje norm	cywilnoprawne	materialne pr. adm.	zadaniowe i kompetencyjne (ustrojowe i procesowe pr. adm.)	
Stosowanie prawa przez organ administracji	stan faktyczny	subsumpcja	ustanowienie normy indywidualnej i konkretnej (rozstrzygnięcie)	
Czynności	czynności prawne i faktyczne		akty administracyjne (decyzje)	
	cywilnoprawne	administracyjnoprawne		
Przykłady	budowa na gruncie	wniosek inwestora		pozwolenie na budowę
			warunki zabudowy	
Sposób reprezentacji (prezydent jako...)	organ osoby prawnej (art. 38 kc w zw. z art. 31 ust. sam.)	organ osoby prawnej (art. 30 § 3 kpa i art. 28 § 1 ppsa)	organ administracji publicznej (działa w imieniu i na rzecz administracji publicznej) – art. 39 ust. 1 ust. sam.	
Zdolność administracyjnoprawna		posiada zdolność	brak zdolności administracyjnoprawnej	
Legitymacja procesowa w postępowaniu admin.		badanie legitymacji	brak legitymacji procesowej	
		brak względny	brak bezwzględny	
Rodzaj decyzji procesowej organu adm.		decyzja administracyjna odmowna (art. 104 kpa)	umorzenie postępowania administracyjnego decyzją (art. 105 § 1 kpa)	
Zdolność sądowa przed sądem administracyjnym		posiada zdolność sądową	brak zdolności sądowej	
Legitymacja procesowa czynna (skargowa)		badanie legitymacji	brak legitymacji skargowej	
		brak względny	brak bezwzględny	
Rodzaj decyzji procesowej sądu		oddalenie skargi wyrokiem (art. 132 i art. 151 ppsa)	odrzućcie skargi postanowieniem (art. 58 § 1 pkt 5 w zw. z § 3 ppsa)	