

Ewa Szewczyk, Marek Szewczyk

Pozycja prawna jednostek pomocniczych samorządu gminnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym : (na przykładzie jednostek pomocniczych w Poznaniu)

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie 9, 113-126

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.

EWA SZEWCZYK

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie

MAREK SZEWCZYK

Uniwersytet Adama Mickiewicza

Pozycja prawna jednostek pomocniczych samorządu gminnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym (na przykładzie jednostek pomocniczych w Poznaniu)

1. Wprowadzenie

Jednostkę pomocniczą samorządu terytorialnego stanowi lokalna wspólnota mieszkańców. Spośród trzech szczebli samorządowych można ją utworzyć jedynie wewnątrz gminy. Stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ost. zm. Dz. U. 2012.567; powoływana dalej jako u.s.g.) gmina może tworzyć jednostki pomocnicze w formie sołectw, dzielnic, osiedli i w innych formach, np. miast położonych na jej terytorium, a także innych jednostek osiedleńczych. Każda gmina ma prawo dokonać takiego podziału wewnętrznego, jaki uzna za najwłaściwszy.

Jednostki pomocnicze mają wyznaczoną istotną rolę we współuczestniczeniu w szeroko rozumianym zarządzaniu sprawami publicznymi. Ponadto odgrywają one istotną rolę z punktu widzenia rozwoju społecznego tej wspólnoty. Wynika to z faktu, że budowa społeczeństwa obywatelskiego i integracja społeczności lokalnej odbywa się przede wszystkim na poziomie gminy, a nawet na poziomie subgminnym. Struktura poszczególnych gmin, z punktu widzenia jed-

nostek pomocniczych, jest dalece zróżnicowana. Przykładowo w Krakowie wprowadzono podział na 18 dzielnic, w Gdańsku na 30 dzielnic, zaś w Poznaniu wyróżniono 69 osiedli. Zdaniem Z. Leońskiego zakres działania jednostek pomocniczych gminy mieści się w obszarze „...tzw. administracji zawiadawczej (gestii) [...] z wyłączeniem form administracji władczej”¹. Jednakże w myśl art. 39 ust. 4 u.s.g. rada gminy może udzielić upoważnienia organom jednostek pomocniczych do załatwiania spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej. Udzielenie takiego upoważnienia oznaczałoby umożliwienie jednostce pomocniczej podejmowania działań także w sferze władczej.

2. Pojęcie strony w rozumieniu art. 28 k.p.a.

Pojęcie strony postępowania administracyjnego należy do najważniejszych zagadnień nauki prawa administracyjnego i procedury administracyjnej. Strona jest obligatoryjnym podmiotem postępowania administracyjnego, bez którego owo postępowanie – w sensie prawnym – nie zaistniałoby i nie powinno, ani nawet nie mogłoby się toczyć. Kończąca to postępowanie decyzja administracyjna rozstrzyga o prawach lub obowiązkach tejże strony. Strona jest zarazem podmiotem potencjalnie najbardziej zainteresowanym poddaniem weryfikacji (z jej punktu widzenia niekorzystnej) decyzji administracyjnej.

3. Podmioty uprawnione do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej

3.1. Strona

Konsekwencją obowiązywania w postępowaniu administracyjnym (w określonym zakresie) zasady dyspozycyjności jest to, że postępowanie odwoławcze w pełni opiera się na zasadzie skargowości. Może być ono wszczęte wyłącznie w wyniku podjęcia przez stronę, będącą (w zasadzie) jedynym uprawnionym do tego podmiotem, czynności procesowej polegającej na wniesieniu odwołania. Powyższa reguła oznacza zarazem, że postępowanie odwoławcze nigdy nie może zostać wszczęte z urzędu². Wszczęcie postępowania odwoławczego z urzędu, przykładowo poprzez przyjęcie i rozpatrzenie odwołania podmiotu, któremu

¹ Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 1994, s. 71.

² Por. wyrok NSA z 25 maja 1984r. II SA 2048/83, ONSA 1984, nr 1, poz. 51.

brak legitymacji procesowej, kwalifikuje decyzję wydaną w takim postępowaniu do stwierdzenia jej nieważności jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa³.

Konstytucja RP w zdaniu pierwszym art. 78 zapewnia „każdej ze stron [...] prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji”. Z kolei, art. 127 § 1 k.p.a. gwarantuje, że od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie. „Posłużenie się określeniem »Każda ze stron« świadczy, że legitymacją do wniesienia środka zaskarżenia [...] decyzji dysponuje ograniczony krąg podmiotów”⁴. Zdolność do występowania w roli skarżącego należy oceniać, uwzględniając konstrukcję prawną zawartą w art. 28 k.p.a. Przepis ten stanowi, że „Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”.

Jak wynika z cytowanego wyżej przepisu art. 28 k.p.a., legitymacja strony do udziału w postępowaniu administracyjnym opiera się na kryterium interesu prawnego. „O tym czy jest się stroną danego postępowania administracyjnego nie decyduje sama wola, czy też subiektywne przekonanie danego podmiotu, ale okoliczność, czy istnieje przepis prawa materialnego pozwalający zakwalifikować interes danego podmiotu jako interes prawny.”⁵ „Mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym to znaczy, ustalić przepis prawa materialnego powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś własnej potrzeby lub żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danego podmiotu”⁶.

W orzecznictwie sądów administracyjnych stawia się pewne wymogi tak pojmowanemu interesowi prawnemu. Wymaga się m.in., by był on:

³ Por. wyrok NSA z 7 listopada 1986r. SA/Wr 748/86, powołany przez A. Wróbla, w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 698.

⁴ Z. Kmiecik, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 13-14”.

⁵ Tak: W. Chróścieleski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne*, ZCO Zielona Góra 1999, s. 52-53; identycznie, słowo w słowo, ci sami autorzy w: *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, LexisNexis Warszawa 2004, s. 88.

⁶ Tak: WSA w Warszawie w wyroku VII SA/Wa 1871/09 z dnia 18 grudnia 2009r., publ. LEX nr 583641.

„...indywidualny, konkretny, aktualny, sprawdzalny obiektywnie...”. Wskazuje się również, że: „Postępowanie administracyjne dotyczy interesu prawnego konkretnej osoby wówczas, gdy w tym postępowaniu wydaje się decyzję, która rozstrzyga o prawach i obowiązkach tej osoby lub rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach innego podmiotu wpływa na prawa i obowiązki tej osoby”⁷. Podkreśla się ponadto, iż: „Związek normatywny między interesem prawnym lub obowiązkiem danego podmiotu a postępowaniem administracyjnym wyraża się w tym, że postępowanie dotyczy interesu prawnego lub obowiązku tego podmiotu. Postępowanie dotyczy interesu prawnego lub obowiązku konkretnego podmiotu w tym sensie, że w wyniku takiego postępowania wydaje się decyzję, która rozstrzyga o prawach lub obowiązkach konkretnego podmiotu”⁸.

Z możliwością wniesienia przez stronę odwołania ściśle wiąże się obowiązek organu administracji publicznej polegający na dokonaniu przez ten organ czynności materialno-technicznej, jaką jest doręczenie decyzji. Co do zasady – tylko strona, której doręczono decyzję administracyjną może wnieść od niej odwołanie. Z uwagi na fakt, iż w postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada ograniczonej jawności obowiązek doręczenia decyzji obejmuje wyłącznie wszystkie uczestniczące w postępowaniu strony, podmioty na prawach strony oraz pełnomocników stron. Zamknięty krąg powyższych adresatów decyzji w niektórych przypadkach mogą poszerzyć jedynie przepisy szczególne⁹.

Zasada ograniczonej jawności wraz z zasadą zapewnienia stronom czynnego udziału w danym postępowaniu powoduje, że organ ma obowiązek doręczyć kończąca to postępowanie decyzję administracyjną wyłącznie tym samym podmiotom (lub ich pełnomocnikom), w stosunku do których wszczął i prowadził całe postępowanie. „Doręczenie decyzji nie tylko stronom postępowania, lecz także innym osobom lub organom wymaga istnienia takiego obowiązku w przepisach szczególnych”¹⁰. „Z faktu, iż organ doręczył danej osobie wydane rozstrzygnięcie nie należy wnioskować, że ta osoba jest stroną, gdyż to nie doręczenie, bądź jego brak stanowi o tym, czy dany podmiot jest stroną w sprawie lub nią nie jest, lecz przepisy prawa materialnego”¹¹.

⁷ Wyrok NSA z 12 stycznia 2012 r. II OSK 2035/10, LEX nr 1121192.

⁸ Wyrok NSA z 17 stycznia 2012 r. II GSK 1326/10, LEX nr 1129375.

⁹ Zob. Cz. Martysz, *Komentarz do art. 109 Kpa*, opublikowany w LEX.

¹⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 5 grudnia 2007 r. I SA/Wa 1293/07, LEX 463617.

¹¹ Wyrok NSA z 1 kwietnia 2005 r. OSK 1347/04, www.nsa.gov.pl.

3.2. Uczestnicy postępowania na prawach strony

Oprócz strony prawo do wniesienia odwołania oraz do czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym przysługuje uczestnikom uprawnionym do występowania w postępowaniu administracyjnym na prawach strony. Do kręgu tego rodzaju uczestników postępowań administracyjnych należą: prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich, a ponadto organizacje społeczne. W tym miejscu powstają jednak pytania, które bezwzględnie wymagają odpowiedzi: czy jednostka pomocnicza samorządu gminnego jest organizacją społeczną, a jeśli tak, to czy jest ona organizacją społeczną, o jakiej mowa w art. 31 k.p.a.?

4. Konsekwencje wniesienia odwołania przez podmiot nielegitymowany jako strona

Pierwszym w kolejności obowiązkiem organu odwoławczego jest ustalenie, czy odwołanie jest dopuszczalne. „Przede wszystkim czy zostało wniesione przez podmiot posiadający legitymację do wniesienia tego środka zaskarżenia, ponieważ niedopuszczalnym jest odwołanie wniesione przez podmiot nie mający takiej legitymacji¹²”. Oznacza to, że wniesienie odwołania przez podmiot, któremu nie przysługuje legitymacja procesowa strony i który wobec tego nie jest uprawniony do skutecznego wniesienia tego środka zaskarżenia winno skutkować bądź wydaniem postanowienia o niedopuszczalności odwołania na podstawie art. 134 k.p.a. (jeśli brak legitymacji procesowej widać już *prima facie*), bądź umorzeniem postępowania, jeżeli brak legitymacji procesowej strony zostanie ustalony dopiero w toku postępowania w wyniku czynności dowodowo-wyjaśniających.

5. Istota jednostek pomocniczych samorządu gminnego

W przepisach u.s.g. brak jest jakichkolwiek postanowień, które określałyby wprost charakter prawny oraz istotę jednostek pomocniczych samorządu gminnego na wzór określeń odnoszących się do samej gminy, a zawartych już w art. 1 u.s.g., który stanowi, że gmina to wspólnota samorządowa utworzona z mocy

¹² Wyrok WSA w Warszawie z 30 października 2006 r. I SA/Wa 1080/06, opublikowany na stronie: www.nsa.gov.pl

samego prawa (art. 1 ust. 1 u.s.g.), a więc korporacja prawa publicznego o charakterze terytorialnym. Gmina to podmiot wykonujący zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (art. 2 ust. 1 u.s.g.), a więc podmiot władzy publicznej przynależący do egzekutywy, a więc podmiot administracji publicznej, przy tym podmiot samodzielny i poddany ochronie sądowej (art. 2 ust. 3 u.s.g.), a więc – zdecentralizowany. W odniesieniu do jednostek pomocniczych w obowiązującym prawie takich postanowień brak. W takiej sytuacji nie może dziwić, że nawet w obszernych komentarzach do u.s.g. jednostki pomocnicze samorządu gminnego charakteryzowane są jako jednostki pomocniczego podziału terytorialnego Państwa¹³. Istotę omawianych jednostek można jednak zrekonstruować na podstawie analizy przepisów u.s.g., w szczególności art. 35-37b u.s.g.. Z przepisów tych wynika, że jednostki pomocnicze, podobnie jak gminy, powiaty, czy samorządy województw, mają swych mieszkańców. Przepis art. 36 ust. 2 u.s.g. stanowi o mieszkańcach sołectw, natomiast przepis art. 37 ust. 4 stanowi o mieszkańcach osiedla. Mieszkańcy ci są elementem konstytuującym samorządy pomocnicze podobnie, jak mieszkańcy gmin, powiatów czy samorządów województw są elementem konstytuującym te samorządy. Ponadto w przepisach art. 35 ust 3 pkt 2, w art. 37a i w art. 37b u.s.g. mowa jest o organach jednostek pomocniczych: uchwałodawczych i wykonawczych. Samorząd pomocniczy ma więc nie tylko swych członków, ale także reprezentacje tych członków w postaci swych organów. Samorząd pomocniczy ma wreszcie zadania przekazane mu przez gminę, która jednocześnie może decydować o sposobach realizacji tych zadań (art. 35 ust. 3 pkt 3 i 4 u.s.g.). Muszą to być zadania publiczne, albowiem gmina nie może przekazać samorządowi publicznemu innych zadań, niż te, które sama posiada¹⁴. Gmina nie ma wobec tego żadnych innych zadań, jak tylko publiczne. Nadto jeszcze samorząd pomocniczy podlega bliżej nieokreślonym przez ustawodawcę – co do form i zakresu – kontroli i nadzorowi (art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g.). Nie znajdziemy w żadnym przepisie obowiązującego prawa jakiegokolwiek wzmianki na temat samodzielności, czy ochrony prawnej samodzielności jednostek pomocniczych samorządu gminnego. Wszystkie te uregulowania ustawowe upoważniają do for-

¹³ Tak np. M Augustyniak w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer 2010, s. 77.

¹⁴ Tak NSA w uchwale Składu 7 Sędziów OSA 2/00 z dnia 6 listopada 2000 r. publ. ONSA z 2001, nr 2, poz. 48.

mułowania tezy, że jednostki pomocnicze samorządu gminnego, to nie tylko jednostki podziału pomocniczego Państwa, ale nade wszystko korporacje prawa publicznego, funkcjonujące (a raczej mogące funkcjonować) wewnątrz korporacji prawa publicznego, jakimi są gminy. Posiadają one bowiem wszystkie 5 cech przypisywanych w nauce prawa administracyjnego korporacjom prawa publicznego. Są one mianowicie: 1) zorganizowane na zasadzie członkostwa, 2) powoływane są do życia przez gminy, a więc podmioty istniejące z mocy samego prawa, 3) celem ich istnienia jest wykonywanie zadań publicznych, 4) mogą zostać wyposażane we władztwo administracyjne (stanowi o tym *expressis verbis* przepis art. 39 ust. 4 u.s.g.) i wreszcie 5) podlegają kontroli i nadzorowi ze strony podmiotów władzy publicznej, jakimi są gminy (art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g.). Jednakże nadzór ten zasadniczo różni się od tego nadzoru, któremu podlegają gminy, powiaty, czy samorządy województw. W odróżnieniu od tego nadzoru, nadzór, jakiemu podlegają jednostki pomocnicze samorządu gminnego, nie jest limitowany ustawowo ani co do form, ani co do zakresu. Ingerencja nadzorcza w działalność jednostek pomocniczych samorządu gminnego nie jest też poddana kontroli sądowej. Na tej podstawie można powiedzieć, że jednostki pomocnicze samorządu gminnego, to korporacje prawa publicznego mające status administracji publicznej zdekoncentrowanej, stanowiące przejaw wewnątrz-gminnej dekoncentracji¹⁵. Innymi słowy, jednostki pomocnicze samorządu gminnego, to nic innego, jak tylko zdekoncentrowana administracja gminna¹⁶, a więc administracja publiczna.

6. Podmiotowość prawna i administracyjnoprawna jednostek pomocniczych samorządu gminnego

Powoływana już dwukrotnie M. Augustyniak, powołując się na innych autorów, w cytowanym opracowaniu sformułowała „śmiałą” tezę, że: „Jednostka pomocnicza posiada zdolność administracyjnoprawną, ergo może być stroną w postę-

¹⁵ Szerzej na ten temat M. Szewczyk, *Jednostki pomocnicze gminy*, Związek Miast Polskich, Poznań 1996, s. 11-17; por także M. Augustyniak w: B. Dolnicki (red), *Ustawa..., op. cit.*, s. 84.

¹⁶ Tak WSA w Krakowie w wyroku III SA/Kr 61/04 z dnia 11 maja 2004 r., w którym orzekł, że „dzielnice są wyłącznie elementami składowymi gmin...”; publ. LEX nr 138349.

powaniu administracyjnym”¹⁷. Powyższa teza jest prawdziwa. Wymaga jednak istotnego uzupełnienia. Wspomniana autorka zastrzegła zresztą nazbyt ogólnikowo, że orzecznictwo sądowe wskazuje na ograniczoną możliwość działania jednostek pomocniczych w sferze prawa publicznego¹⁸. I rzeczywiście, w tezie 2 wyroku NSA II SA 1593/00 z dnia 20 września 2001 r. orzeczono, że: „Samorząd mieszkańców wsi jako jednostka pomocnicza gminy nie legitymuje się przymiotem strony w domaganiu się wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania złoża, nawet jeśli ten projekt miałby naruszać przepisy prawa miejscowego – planu zagospodarowania przestrzennego”¹⁹. Natomiast w wyroku II SA/Bk 414/06 z dnia 9 listopada 2006 r. orzeczono, że: „Osiedle, jako jednostka pomocnicza gminy (art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001 r. Nr 42, poz. 1591 ze zm.), nie posiada własnego interesu prawnego w postępowaniu o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego, polegającej na rozbudowie lotniska”²⁰. Jednocześnie jednak szeroko znana jest uchwała III CZP 23/91 Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 1991 r., której tezę sformułowano następująco: „Samorząd mieszkańców wsi ma – od dnia 1 stycznia 1991 r. – zdolność sądową w sprawach należących do jego właściwości z mocy ustawy lub statutu nadanego przez radę gminy”²¹. W powyższym kontekście powstają pytania: kiedy jednostka pomocnicza samorządu gminnego ma zdolność sądową (zdolność prawna bowiem nie występuje na gruncie prawa prywatnego, bez osobowości prawnej w rozumieniu prawa cywilnego) oraz kiedy ma zdolność administracyjnoprawną do występowania w charakterze strony postępowań administracyjnych.

Gdy chodzi o zdolność sądową w sprawach cywilnych, to – zgodnie z ww. uchwałą Sądu Najwyższego – powszechnie przyjmuje się, że jednostki pomocnicze samorządu gminnego mogą samodzielnie występować w sprawach cywilnych należących do ich właściwości na podstawie ustawy (tu zwykle wskazuje się sprawy wymienione w art. 48 ust. 1 u.s.g.) oraz w sprawach przekazanych tym jednostkom do realizacji w drodze statutu nadanego przez radę gminy, ogłaszanego jak akty prawa miejscowego w Wojewódzkim Dzienniku

¹⁷ M. Augustyniak, w: B. Dolnicki (red), *Ustawa..., op. cit.*, s. 84.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Publ. LEX nr 53449.

²⁰ Publ. ZNSA z 2007, nr 2, poz. 121.

²¹ Publ. OSNC z 1992, nr 2, poz. 20.

Urzędowym. Chodzi tu więc o sprawy związane z: zarządzaniem mieniem komunalnym przekazanym przez gminę jednostce pomocniczej, korzystaniem z tego mienia oraz rozporządzaniem dochodami z tego źródła.

Gdy chodzi natomiast o zdolność administracyjnoprawną jednostek pomocniczych samorządu gminnego do występowania w charakterze strony postępowań administracyjnych, to jednostki pomocnicze samorządu gminnego mogą w takim charakterze występować tylko i wyłącznie wówczas, gdy na mocy nadanego im statutu, w zakresie ich zadań znajdują się takie zadania, których realizacja będzie wymagała uzyskania takiej, czy innej decyzji administracyjnej. Jeśli przykładowo na daną jednostkę pomocniczą samorządu gminnego nałożono by w drodze statutu zadanie, polegające na urządzeniu i utrzymywaniu w należytym stanie terenów i obiektów służących sportowi i rekreacji. W takim przypadku jednostka pomocnicza samorządu gminnego byłaby legitymowana do występowania o wydanie jej decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego dla określonego obiektu mającego służyć sportowi czy rekreacji. Podobnie jednostka pomocnicza miałaby status strony, gdyby w drodze statutu upoważniono ją do rozporządzania dochodami z eksploatacji złoża kruszywa znajdującego się w nieruchomości przekazanej jej do zarządzania i korzystania z niego: wówczas jednostka taka byłaby legitymowana do ubiegania się – w charakterze strony – o wszystkie prawem wymagane decyzje, niezbędne do legalnej eksploatacji wspomnianego złoża.

Powyższe przykłady pozwalają na dokonanie następującego jednoznacznego uogólnienia: jednostka pomocnicza samorządu gminnego może występować w danym postępowaniu na prawach strony, jednakże tylko wówczas, gdy dane postępowanie administracyjne dotyczy jej interesu prawnego, a więc gdy jednostka taka żąda od właściwego organu administracji publicznej określonej czynności ze względu na to, że dąży do realizacji jakiegoś zadania nałożonego na nią przez jej macierzystą gminę w drodze nadanego jej statutu. Może ona mieć status strony także w postępowaniu prowadzonym na wniosek innego podmiotu, gdy w postępowaniu tym miałoby zapaść rozstrzygnięcie oddziałujące na zakres jej praw i obowiązków. Taka sytuacja może mieć miejsce wówczas, gdy jednostka pomocnicza, ze względu na położenie przekazanej jej do zarządzania i korzystania nieruchomości, względnie jej siedzibę, miałaby status „sąsiada”, którego uzasadnione interesy mogłyby zostać naruszone w prowadzonym postępowaniu administracyjnym. Jednostka pomocnicza samorządu

gminnego nie ma natomiast statusu strony wówczas, gdy określone postępowanie administracyjne nie mieści się przedmiotowo w zakresie jej statutowo określonych zadań. Przykładowo, poznańskie samorządy osiedlowe, z zasady mają w zakresie swych zadań sprawy planowania i zagospodarowania przestrzennego. Tak luźny związek zadań jednostki pomocniczej samorządu gminnego z konkretną sprawą administracyjną nie daje tej jednostce legitymacji do występowania w takim postępowaniu w charakterze strony w rozumieniu k.p.a. W konsekwencji w sytuacjach tego typu jednostka pomocnicza samorządu gminnego nie jest uprawniona do wnoszenia odwołań od decyzji administracyjnych wydanych w I instancji.

7. Czy jednostka pomocnicza samorządu gminnego jest organizacją społeczną, o jakiej mowa w art. 31 k.p.a.?

Jak już wcześniej powiedziano oprócz stron, w postępowaniu administracyjnym mogą się pojawić uczestnicy na prawach strony, a wśród nich organizacje społeczne. Korporacyjny (zrzeszeniowy) charakter jednostek pomocniczych samorządu gminnego może uzasadniać tezę, że jednostki te są rodzajem organizacji społecznych. Każda bowiem korporacja zrzeszająca ludzi jest – w ogólnym sensie – organizacją społeczną. Znamienne jest jednak, że w przepisie art. 31 § 4 k.p.a. mowa jest o organizacji społecznej, która ma „**swoje cele statutowe**”. Powołany wyżej przepis k.p.a. stanowi więc o organizacji społecznej, która sama, we własnym statucie, określa sobie w sposób samodzielny cele, które zamierza realizować. Jednostka pomocnicza samorządu gminnego znajduje się w innej sytuacji. Wprawdzie ma ona swój statut, jednakże nie ona ten statut uchwała. Ponadto nie ma ona swoich celów, w tym sensie, że nie ona sama te cele określa. Określa je rada gminy. Jednakże i rada gminy nie określa tych celów na zasadzie dowolności. Określenie zadań jednostki pomocniczej samorządu gminnego w statucie polega bowiem na scedowaniu części zadań i kompetencji ustawowo przypisanych gminie, na rzecz jednostki pomocniczej²². W konsekwencji różnica pomiędzy sytuacją prawną jednostki pomocniczej samorządu gminnego, a sytuacją prawną organizacji społecznej, o jakiej mowa art. 31 k.p.a., sprowadza się do tego, że jednostka pomocnicza samorządu

²² Uchwała Składu 7 Sędziów NSA OSA 2/00 z dnia 6 listopada 2000 r., publ. ONSA z 2001, nr 2, poz. 48.

gminnego jest zorganizowaną na zasadzie członkostwa zdekoncentrowaną administracją publiczną (a więc jest korporacją prawa publicznego), utworzoną w celu realizacji części zadań i kompetencji ustawowo nałożonych na samorząd gminny. Natomiast organizacje społeczne, o jakich mowa w art. 31 k.p.a., to korporacje prawa prywatnego, tworzone przez obywateli na zasadzie dobrowolności przynależności do nich i realizujące dowolne cele przez prawo nie zakazane. Tylko o takich korporacjach można powiedzieć, że mają „swoje cele statutowe”.

W konkluzji wypadnie stwierdzić, że **jednostki pomocnicze samorządu gminnego nie są organizacjami społecznymi o jakich mowa w art. 31 k.p.a.**, albowiem stanowią one zdekoncentrowaną administrację publiczną, i tym samym korporacje prawa publicznego, podczas gdy organizacje społeczne, o jakich mowa w art. 31 k.p.a., to korporacje prawa prywatnego. Analogiczne zapamiętanie wyraził WSA we Wrocławiu w wyroku II SA/Wr 1541/03 z dnia 11 grudnia 2003 r., formułując następującą tezę: „Jednostki pomocnicze i ich organy nie są organizacją społeczną, która może być na podstawie art. 31 § 1 k.p.a. dopuszczona do postępowania, a przez to nie mają prawa do korzystania z praw procesowych strony”²³. Tym samym nie mogą one występować na prawach strony w postępowaniach administracyjnych dotyczących innych podmiotów.

Nawiasem mówiąc, analogiczny pogląd w omawianej kwestii, choć z odmienną argumentacją, prezentowany jest od dawna w orzecznictwie sądów administracyjnych. I tak już w wyroku SA/Wr 300/92 z dnia 26 marca 1992 r. NSA Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu orzekł, że sołectwa, dzielnice i osiedla nie mogą uczestniczyć w postępowaniach administracyjnych na zasadach ustalonych dla organizacji społecznych ze względu na brak w ustawie samorządowej regulacji przewidujących możliwość przyznania im statusu uczestników tych postępowań naprawach strony²⁴.

²³ Publ. www.nsa.gov.pl

²⁴ Publ. Wspólnota z 1992, nr 33, s. 21. Identyczna argumentacja została przywołana w wyroku NSA IV Sa 2841/01 z dnia 29 kwietnia 2003 r. publ. LEX nr 100090.

8. Czy jednostka pomocnicza samorządu gminnego może uzyskać status strony na podstawie nadanego jej statutu?

Wśród zadań poznańskiego samorządu osiedlowego w statutach poszczególnych osiedli wymienione zostały sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Przekładowo, w § 8 Statutu Osiedla Kiekrz Rada Miasta Poznania postanowiła, że: „Do zadań Osiedla należą działania dotyczące obszaru Osiedla w zakresie: [...] 2) funkcjonowania i rozwoju infrastruktury technicznej; 3) lokalnych dróg, chodników i parkingów; 4) oświaty, kultury, sportu, rekreacji, 5) ładu przestrzennego; [...] 7) stanu środowiska, skwerów, zieleńców, parków [...]”. Jest to standard powtarzany w statutach innych osiedli. W związku z powyższym należy jasno i jednoznacznie stwierdzić, że samo określenie w statutach poszczególnych osiedli ww. zadań nie czyni z poznańskich samorządów osiedlowych stron postępowań administracyjnych, prowadzonych w ww. sprawach. Postanowienia statutów poszczególnych osiedli, takie jak wyżej cytowany, określają jedynie zadania tych jednostek pomocniczych samorządu gminnego. Z przepisów tego rodzaju, a więc określających zadania jednostek pomocniczych samorządu gminnego, nie wynika jeszcze żaden interes prawny samorządów osiedlowych. Jak już wcześniej powiedziano, źródłem interesu prawnego może być jedynie przepis zawierający normę administracyjnego prawa materialnego, a więc przepis zawierający taką normę prawną, która określa status jakiegoś podmiotu jako podmiotu administrowanego, a więc podmiotu podlegającego władztwu administracyjnemu (imperium) jakiegoś podmiotu administrującego. Gdyby więc któreś z poznańskich osiedli postanowiło ubiegać się o decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego dla przygotowania realizacji jakiejś inwestycji w którejś z dziedzin wymienionych w § 8 jego statutu (np. dla budowy wodociągu, kanalizacji, drogi, chodnika, boiska, parkingu, czy skweru), wówczas, w takim postępowaniu miałyby ono status strony.

Określenie w statutach poszczególnych osiedli katalogu zadań tych jednostek pomocniczych oznacza, że w sprawach objętych takim katalogiem zadań samorządów osiedlowych, poszczególne jednostki pomocnicze samorządu miasta Poznania mogą legalnie rozwijać działalność jako zdekoncentrowana administracja gminy miasta Poznań, a nie jako strony po-

stępowania administracyjnych. Będzie to możliwe zwłaszcza wówczas, gdy – stosownie do postanowień art. 39 ust. 4 u.s.g. – Rada Miasta Poznania wyposaży organy wykonawcze samorządów osiedlowych w upoważnienia do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Wówczas w sprawach wymienionych w przepisach § 8 statutów poszczególnych osiedli ich organy wykonawcze będą mogły prowadzić postępowania administracyjne, a więc będą mogły występować w charakterze organów podmiotu administrującego. Taka ich sytuacja prawna wyklucza możliwość występowania przez osiedla – jako jednostki pomocnicze samorządu gminy miasta Poznań w charakterze podmiotów administrowanych, a więc w charakterze stron postępowań administracyjnych. Innymi słowy, sam statut nadany przez Radę Miasta Poznania danemu osiedlu – jako jednostce pomocniczej samorządu gminy miasta Poznań – nie może stanowić źródła statusu takiego osiedla jako strony w rozumieniu art. 28 k.p.a.

9. Konkluzja

Osiedla – jako jeden z rodzajów jednostek pomocniczych samorządu gminy miasta Poznań stanowią – co do zasady – zdekoncentrowaną administrację publiczną tej gminy miejskiej. Występując w takim charakterze osiedla oraz ich organy (a tym bardziej poszczególni członkowie ich organów) nie mają i nie mogą mieć statusu stron postępowań administracyjnych. Tym samym ani jednostki te działające przez swe organy, ani tym bardziej poszczególni członkowie organów tych jednostek, nie są legitymowani do wnoszenia odwołań od decyzji wydawanych w postępowaniach administracyjnych, dotyczących innych podmiotów. Nie mogą również korzystać z innych uprawnień przysługujących stronom takich postępowań.

Poza ww. sytuacją osiedla – jako jednostki pomocnicze samorządu gminy miasta Poznań – **tylko wyjątkowo** mogą się znaleźć w sytuacji stron postępowań administracyjnych, a mianowicie tylko wówczas, gdy w związku z realizacją swych zadań określonych w ich statutach, albo ubiegać się będą **dla siebie** o jakąś prawem wymaganą decyzję administracyjną, albo gdy znajdą się w sytuacji podmiotu, który ma przeciwstawne interesy prawne w stosunku do innego podmiotu, ubiegającego się dla siebie o jakąś decyzję administracyjną albo też, gdy **w stosunku do nich samych** zostanie wszczęte jakieś postępowanie admi-

nistracyjne mające za przedmiot **odebranie im** wcześniej udzielonej decyzji, czy **nałożenie na nie** jakiegoś obowiązku.

Legal status of auxiliary bodies of the local self-government
in general administrative procedures as exemplified
by the auxiliary bodies in the district of Poznań

Summary

This article discusses the legal status of auxiliary bodies of the local self-government in administrative procedures, focusing on the question whether, and if so, when the bodies in question acquire the status of parties in the administrative proceedings as stipulated by art. 28, Code of Administrative Procedure.

Die Rechtslage der lokalen Selbstverwaltungsgemeinschaften
der Gemeindeselbstverwaltung
im allgemeinen Verwaltungsverfahren
am Beispiel der Gemeinschaften der Gemeinde Posen

Zusammenfassung

Den Gegenstand dieser Bearbeitung stellt die Rechtslage der lokalen Selbstverwaltungsgemeinschaften der Gemeindeselbstverwaltung im Rahmen der Verwaltungsverfahren dar. Insbesondere haben die Autoren überlegt, ob, und wenn ja, dann wann haben die lokalen Selbstverwaltungsgemeinschaften der Gemeindeselbstverwaltung in den Verwaltungsverfahren, die in diesen Sachen geführt werden, den Status einer Partei im Sinne des Art. 28 des Verwaltungsverfahrensgesetzbuches.