Sebastian Gajewski

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 maja 2015 r., sygn. I OSK 2188/13[1] (glosa aprobująca)

Jednostka samorządu terytorialnego jest stroną postępowania nadzwyczajnego (art. 28 k.p.a.[2]) prowadzonego przez organ wyższego stopnia w przedmiocie decyzji ostatecznej organu tej jednostki, jeżeli postępowanie to dotyczy jej interesu prawnego i zostało wszczęte z inicjatywy legitymowanego podmiotu.

Wprowadzenie

Glosowane orzeczenie dotyczy statusu gminy w postępowaniu administracyjnym, w którym wójt (burmistrz, prezydent miasta) występuje jako organ pierwszej instancji i wydaje decyzję odnoszącą się do interesu prawnego tej jednostki. Na zagadnienie to składa się szereg szczegółowych problemów, które stanowią niezmiennie przedmiot rozbieżności w doktrynie, orzecznictwie sądowym oraz praktyce administracyjnej[3].

---

[1] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 7 V 2015 r., sygn. I OSK 2188/13 – wszystkie powoływane w tekście orzeczenia dostępne są na stronie: http://orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 14 VII 2015).

[2] Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 267 ze zm.), dalej „k.p.a.".

[3] Zob. K.J. Antkowiak, *Organ gminy a jej interes prawny*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2005, nr 1–2, s. 121–144; W. Chróścielewski, *Jednostka samorządu terytorialnego jako strona postępowania administracyjnego prowadzonego przez jej organ*, „Państwo i Prawo" 2003, z. 4,

Wątpliwości budzi przede wszystkim możliwość przypisania gminie statusu strony na poszczególnych etapach takiego postępowania, a zatem w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, odwoławczym oraz w postępowaniach w trybach nadzwyczajnych. Sporne są również możliwość i charakter udziału gminy w dotyczącym wspomnianych decyzji postępowaniu sądowoadministracyjnym. W komentowanym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny podjął problem udziału gminy, której wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydał decyzję ostateczną w odnoszącym się do tego rozstrzygnięcia postępowaniu nadzwyczajnym. Problem ten – mimo obecnych w literaturze[4] i orzecznictwie[5] dość jednoznacznych prób jego rozstrzygnięcia – nie był jednak przedmiotem szerszej refleksji teoretycznej, w tym uwzględniającej jego konstytucyjne uwarunkowania. Z tych powodów glosowane orzeczenie zasługuje na pogłębioną uwagę.

1. Stan faktyczny

Stan faktyczny przyjęty w komentowanym wyroku nie budzi wątpliwości. W 2002 r. wójt gminy D. w drodze decyzji zatwierdził projekt podziału stanowiącej współwłasność Z. i Z.N. nieruchomości w ten sposób, że wydzielił trzy działki z przeznaczeniem pod tereny zabudowy

s. 32–44; R. Hauser, M. Szewczyk, *Gmina jako strona postępowania administracyjnego – jeszcze o skutkach prawnych uchylenia art. 27a k.p.a.*, „Samorząd Terytorialny" 1996, nr 11, s. 45–50; L. Klat, *Gmina jako strona w postępowaniu administracyjnym*, „Monitor Prawniczy" 1993, nr 6, s. 166–170; E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Gmina jako strona postępowania o podział nieruchomości*, „Samorząd Terytorialny" 2007, nr 9, s. 34–48; G. Kubalski, *Wójt jako organ orzekający w postępowaniu dotykającym interesu prawnego gminy*, „Samorząd Terytorialny" 2008, nr 1–2, s. 72–95; I. Niżnik-Dobosz, *Ewolucja koncepcji sądownictwa i doktryny w przedmiocie zdolności podmiotu samorządu terytorialnego bycia stroną postępowania administracyjnego prowadzonego przez jego „własny" organ*, w: *Instytucje procesu administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, pod red. J. Posłusznego, Z. Czarnika, R. Sawuły, Warszawa–Rzeszów 2009, s. 251–264; R. Sawuła, *Gmina jako strona postępowania administracyjnego*, „Casus" 1998, nr 8, s. 10–14; J.P. Tarno, *Status prawny jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądowym*, „Państwo i Prawo" 2006, z. 2, s. 13–29; J. Znamiec, *Gmina jako strona jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1994, z. 6, s. 43–51, oraz cytowane w wymienionych opracowaniach orzecznictwo.

[4] Zob. np. E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, op. cit., s. 44–45; J.P. Tarno, op. cit., s. 27; J. Znamiec, op. cit., s. 50–51.

[5] Zob. np. wyrok NSA z 22 X 2014 r., sygn. I OSK 568/13; postanowienie NSA z 22 X 2009 r., sygn. I OSK 1406/09; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 10 V 2004 r., sygn. II SA/Ka 551/02; uchwała NSA z 9 X 2000 r., sygn. OPK 14/00.

mieszkaniowej oraz dwie – pod drogi publiczne, które przeszły nieodpłatnie na rzecz gminy D. w zamian za zwolnienie z opłaty adiacenckiej. W 2012 r. spadkobiercy Z.N. wnieśli o stwierdzenie nieważności decyzji podziałowej z 2002 r., a Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P. wydało rozstrzygnięcie żądanej treści. Następnie wójt gminy D. – w imieniu tej gminy – złożył od decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w P. wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a organ ten uchylił zakwestionowaną decyzję i stwierdził wydanie decyzji podziałowej z 2002 r. przez wójta gminy D. z naruszeniem prawa. Skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w P. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu złożyli spadkobiercy Z.N., wnosząc o jej uchylenie. Sąd uwzględnił skargę, podnosząc, że w sprawie, w której organ jednostki samorządu terytorialnego wydawał w toku postępowania administracyjnego decyzję jako organ pierwszej instancji, jej rola skończyła się z chwilą podjęcia tego rozstrzygnięcia. W ocenie sądu oznacza to, że gmina nie ma legitymacji ani do żądania wszczęcia postępowania w trybie nadzwyczajnym, ani dopuszczenia do udziału w nim także wówczas, gdy przedmiot tego postępowania dotyczy jej praw właścicielskich. W konsekwencji sąd przyjął, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P. naruszyło prawo przez wadliwe ustalenie kręgu stron postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji podziałowej z 2002 r. i zaliczenie do niego gminy D. Wyrok sądu pierwszej instancji został zakwestionowany skargami kasacyjnymi wniesionymi przez wszystkie strony.

2. Konstytucyjna pozycja jednostki samorządu terytorialnego a konstrukcja strony postępowania administracyjnego

Odnosząc się do poglądu Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonego w glosowanym orzeczeniu, w pierwszej kolejności należy zbadać związki między konstrukcją strony postępowania administracyjnego a zadeklarowaną przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej[6] zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz innymi uprawnieniami przysługującymi im z mocy ustawy zasadniczej. Ustalenia te pozwolą na wyznaczenie granic stosowania motywowanych względami bezstronności reguł kolizyjnych, sprowadzających się do

[6] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP".

ograniczenia praw procesowych gminy, której organ wydał w pierwszej instancji decyzję dotyczącą jej interesu prawnego. Spór odnoszący się do możliwości występowania przez jednostkę samorządu terytorialnego w charakterze strony w postępowaniu nadzwyczajnym dotyczącym takiej decyzji sprowadza się bowiem do rozstrzygnięcia kwestii, czy ustalona w orzecznictwie[7] i aprobowana w doktrynie[8] reguła wyłączająca wykonywanie praw strony przez gminę rozciąga się także na postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności lub wznowienia postępowania.

Zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego zakłada, że w Rzeczypospolitej Polskiej istotną część zadań publicznych, w tym zwłaszcza służących zaspokojeniu potrzeb wspólnot samorządowych, jednostki te wykonują we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność[9]. Zasada ta określa więc sposób realizacji przysługujących jednostce samorządu terytorialnego zadań i kompetencji, jak również uprawnień i obowiązków przysługujących jej jako osobie prawnej, w tym o charakterze cywilnoprawnym. W literaturze przedmiotu przyjmuje się zaś, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego stanowi nie tylko pewną zasadę ustrojową, określającą sposób organizacji administracji terenowej w państwie, ale także – przysługujące gminom, powiatom i województwom – prawo podmiotowe[10]. Pozwala to przyjąć, że ustanowienie tej zasady w Konstytucji RP zakłada istnienie określonego systemu ochrony prawnej, który będzie gwarantował jej realność[11]. Nie ogranicza się on jednak tylko do ochrony sądowej, która została zadeklarowana wprost w art. 165 ust. 3 Konstytucji RP. System ten musi bowiem obejmować wszystkie przewidziane prawem instrumenty pozwalające na skuteczną obronę sfery prawnej jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotu zarówno prawa prywatnego, jak i publicznego. Odpowiada to podwójnemu charakterowi gminy, która z jednej strony jest typowym podmiotem administrującym, z drugiej zaś – osobą prawną. Gminy, powiaty i województwa uprawnione są więc do podejmowania każdego środka ochrony, który jest odpowiedni

[7] Zob. np. uchwała NSA z 19 V 2003 r., sygn. OPS 1/03; uchwała NSA z 9 X 2000 r., sygn. OPK 14/00; postanowienie NSA z 15 X 1990 r., sygn. SA/Wr 990/90.

[8] Zob. L. Klat, op. cit., s. 169; E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, op. cit., s. 48; I. Niżnik-Dobosz, op. cit., s. 261–262; J.P. Tarno, op. cit., s. 27–28.

[9] Zob. J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 43–44.

[10] Ibidem, s. 43.

[11] Ibidem, s. 50.

ze względu na zajmowaną przez nie w danej sytuacji prawnej pozycję. Oznacza to w szczególności, że w sferze samodzielności majątkowej, gdy jednostka samorządu terytorialnego występuje jako osoba prawna, nie można pozbawiać ochrony prawnej przysługujących jej uprawnień lub obowiązków na takich samych zasadach, jak ta przysługująca innym podmiotom o takim statusie.

Powyższa konstatacja odnosi się w pełni do realiów postępowania administracyjnego. W procedurze tej konstrukcją zabezpieczającą ochronę interesów prawnych gminy jako osoby prawnej, będącej podmiotem określonych uprawnień i obowiązków wynikających z norm materialnego prawa administracyjnego, jest strona (art. 28 i 29 k.p.a.). W literaturze przedmiotu podkreśla się wręcz, że możliwość występowania przez jednostkę samorządu terytorialnego we wspomnianej roli procesowej jest podstawową gwarancją jej samodzielności w sferze administracyjnoprawnej[12]. Konstrukcja ta umożliwia bowiem gminie obronę wobec władczej, jednostronnej ingerencji organu administracji publicznej w treść jej materialnoprawnych uprawnień i obowiązków. W tym sensie wypada więc przyjąć, że wyłączenie możliwości występowania przez gminę jako strona postępowania administracyjnego stanowi każdorazowo naruszenie zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. W każdym przypadku umniejsza ono bowiem sferę gwarancyjną tej zasady, a to ona właśnie decyduje o jej realności. Ma to taką konsekwencję, że zastosowanie wspomnianej reguły kolizyjnej musi znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych celach i wartościach, pozostających w odpowiedniej proporcji do tych, które zabezpiecza zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego[13].

Szczególne znaczenie możliwości występowania przez gminę w roli procesowej strony znajduje również potwierdzenie w świetle dyrektyw płynących z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Jak podnosi się bowiem w literaturze, wynika z niej prawo do procesu, które w relacjach jednostka–administracja wyraża się w prawie do postępowania administracyjnego. Oznacza ono przypisanie podmiotowi administrowanemu prawa do obrony jego interesu prawnego w normowanej przepisami procedurze

[12] Zob. I. Skrzydło-Niżnik, *Z problematyki prawnej ochrony interesów gmin w Polsce*, „Samorząd Terytorialny" 1993, nr 1–2, s. 74; E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, op. cit., s. 38.

[13] Por. A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 244.

z zagwarantowaniem możliwości wnoszenia środków zaskarżenia[14]. Wyrazem uznania prawa jednostki do procesu jest zaś możność przypisania jej przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym[15]. Występowanie przez gminę w takim charakterze stanowi więc nie tylko zabezpieczenie jej samodzielności, ale także realizację przysługującego jej z mocy ustawy zasadniczej prawa do procesu. W takim zakresie, w jakim odpowiada to ich pozycji prawnej, gminy, powiaty i województwa są bowiem podmiotami konstytucyjnych uprawnień jednostki, a na ich status składają się elementy właściwe zarówno sytuacji państwa wobec obywatela, jak i pozycji obywatela wobec państwa[16]. Pozwala to odnosić do nich w szczególności gwarancje płynące z zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym także prawa do procesu.

3. Konstytucyjne ramy ograniczeń praw procesowych jednostki samorządu terytorialnego jako strony postępowania administracyjnego

W świetle dotychczasowych rozważań można przyjąć, że reguła kolizyjna wyłączająca możliwość wykonywania przez gminę praw strony postępowania administracyjnego w sytuacji, gdy w świetle regulacji materialnoprawnej należy przypisać jej w nim interes prawny, musi mieć ściśle wyjątkowy charakter. Stanowi ona bowiem ograniczenie konstytucyjnych uprawnień gminy płynących zarówno z zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, jak i demokratycznego państwa prawnego. Oznacza to więc, że zastosowanie tej normy dopuszczalne jest tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do zachowania podstawowych standardów postępowania administracyjnego, znajdujących zakotwiczenie w wartościach konstytucyjnych, i jako takie powinno być ściśle limitowane. Jak można sądzić, taka sytuacja zachodzi jedynie w odniesieniu do postępowania pierwszoinstancyjnego prowadzonego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta),

[14] Zob. B. Adamiak, *Prawo do procesu na drodze administracyjnej jako gwarancja realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego*, w: *Instytucje procesu administracyjnego i sądowoadministracyjnego…*, s. 29.

[15] Ibidem, s. 40.

[16] Zob. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 208.

etapu autokontrolnego postępowania odwoławczego (art. 132 k.p.a.) oraz postępowań nadzwyczajnych, w których jest on w danej sprawie organem właściwym (wznowienie postępowania w przypadkach, gdy wójt orzekał w ostatniej instancji – art. 150 § 1 k.p.a.; uchylenie lub zmiana decyzji własnej – art. 154 i 155 k.p.a.), a zatem wówczas, gdy ma on kompetencję do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej[17]. Na pozostałych etapach postępowania administracyjnego w trybie zwyczajnym oraz – przede wszystkim – w postępowaniu nadzwyczajnym, gdy organem właściwym jest samorządowe kolegium odwoławcze (lub inny organ), nie zachodzi ryzyko naruszenia wyprowadzanych z zasady demokratycznego państwa prawnego wymogów sprawiedliwości proceduralnej, jak bezstronność czy równość stron. Wspomniana reguła kolizyjna służy bowiem ochronie właśnie tych wartości. Jak zaś przyjmuje się w literaturze, są one zagwarantowane wówczas, gdy postępowanie prowadzi organ, który nie opowiada się za żadną ze stron, w sposób równy ocenia reprezentowane przez nie interesy i obiektywnie waży je w świetle obowiązującego prawa i wymogów interesu publicznego[18]. W tym kontekście trudno natomiast przyjąć, by z powodu udziału gminy, której organ wydał decyzję w pierwszej instancji, w roli strony w postępowaniu nadzwyczajnym prowadzonym przez samorządowe kolegium odwoławcze organ ten tracił zdolność do załatwienia sprawy w opisany sposób. W tym miejscu można wręcz zauważyć, że rozciągnięcie reguły kolizyjnej zakładającej wyłączenie wykonywania praw strony przez gminę, której organ właściwy jest do załatwienia sprawy w pierwszej instancji, na postępowanie w trybie nadzwyczajnym wyraźnie stałoby w sprzeczności z podstawowymi wymogami sprawiedliwości proceduralnej. Spowodowałoby to bowiem naruszenie zasady równości stron postępowania, ponieważ pozostałe z nich – w przeciwieństwie do gminy – mogłyby w nim bronić swojego interesu, w tym podejmować działania procesowe dla niej niekorzystne, a jednostka samorządu terytorialnego nie mogłaby się im przeciwstawić[19]. W tym przypadku nie można bowiem podnieść okoliczności, że interes prawny gminy

[17] Por. J. Znamiec, op. cit., s. 50–51.

[18] Por. Z. Kmieciak, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 136–137; P.J. Suwaj, *Gwarancje bezstronności organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2004, s. 13, 17.

[19] Por. K.J. Antkowiak, *Organ gminy…*, s. 132; idem, *Glosa do uchwały 7 sędziów NSA z 19.05.2003 r. OPS 1/03*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 2004, z. 4, s. 206.

zabezpieczony jest przez udział w postępowaniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w charakterze organu rozstrzygającego sprawę, jak ma to miejsce w postępowaniu pierwszoinstancyjnym[20].

Podsumowanie

Należy zaaprobować tezę glosowanego orzeczenia. Znajduje ona bowiem pełne uzasadnienie w świetle konstytucyjnych wartości i zasad determinujących z jednej strony pozycję prawnoustrojową jednostek samorządu terytorialnego, z drugiej zaś – wyznaczających podstawowe standardy sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniu administracyjnym. Pozwalają one przyjąć – tak jak uznał Naczelny Sąd Administracyjny – że na ustalenie kręgu stron postępowania w trybie nadzwyczajnym, prowadzonego przez inny organ niż wójt (burmistrz, prezydent miasta), nie ma żadnego wpływu okoliczność, iż organ gminy, która ma w tym postępowaniu interes prawny, wydał decyzję w pierwszej instancji. Pogląd ten nabiera szczególnego znaczenia w realiach – jak w glosowanym wyroku – postępowań administracyjnych w sprawach podziału nieruchomości, które kończą się decyzjami oddziałującymi bezpośrednio na sferę majątkową gminy. Trzeba zauważyć, że samodzielność majątkowa jednostek samorządu terytorialnego i jej ochrona stanowi gwarancję podmiotowości prawnej gmin. Własność przysługująca jednostkom samorządu terytorialnego decyduje bowiem o realności systemu samorządowego w państwie, umożliwiając gminom, powiatom i województwom występowanie w roli partnera w stosunku do władz rządowych[21]. Również więc i z tego powodu uznanie możliwości występowania gminy, której organ wydał decyzję podziałową w pierwszej instancji, w charakterze strony w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności tej decyzji jest w pełni zasadne.

---

[20] Por. Z. Truszkiewicz, *Glosa 2 do uchwały Trybunału Konstytucyjnego z 23 czerwca 1993 r. w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 27a k.p.a., sygn. akt W 3/92 (Dz.U. Nr 59, poz. 278)*, „Samorząd Terytorialny" 1994, nr 4, s. 63.

[21] Zob. J. Jagoda, op. cit., s. 63.