

Stanowisko Zarządu Związku Miast Polskich
w sprawie rządowego projektu
ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego

Zarząd Związku **wnosi o dołączenie do projektu ustawy następujących przepisów:**

„po art. 28 dodaje się art. 28a w brzmieniu:

„Art. 28a. W sytuacji, gdy stroną jest jednostka samorządu terytorialnego, której organ załatwia daną sprawę, jednostce samorządu terytorialnego nie przysługują prawa strony w postępowaniu przed tym organem.

2. Przepis ust. 1 nie znajduje zastosowania w sytuacji, gdy postępowanie zostało wszczęte na wniosek jednostki samorządu terytorialnego, której organ załatwia daną sprawę.”.”

Przepis przejściowy:

„Do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”

Sokołów Podlaski, 22 lipca 2016 r

Za Zarząd



Zygmunt Frankiewicz
PREZES ZWIĄZKU

UZASADNIENIE

Podstawowym celem proponowanej zmiany jest wyraźne określenie statusu procesowego jednostki samorządu terytorialnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym i sądowo-administracyjnym w sytuacjach, gdy sprawę administracyjną w toku jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, która dotyczy interesu prawnego tej jednostki, załatwia jej organ.

Potrzeba przyjęcia regulacji ustawowej w przedmiotowym zakresie wynika z braku jednoznaczności obecnie obowiązujących przepisów prawnych, którego skutkiem są trwające od wielu lat rozbieżności tak w piśmiennictwie, jak i w praktyce ich stosowania przez sądy administracyjne.

Zasadniczą kwestią, która nie doczekała się jednolitego stanowiska doktryny i judykatury jest udział jednostki samorządu terytorialnego posiadającej interes prawny w rozstrzygnięciu danej sprawy w postępowaniu odwoławczym, w sytuacji kiedy decyzję w pierwszej instancji wydał organ tej jednostki. Kolejnym dyskusyjnym zagadnieniem w tego typu sprawach jest przyznanie jednostce samorządu terytorialnego prawa do wniesienia skargi na decyzje organu drugiej instancji. Potrzeba ustawowego rozstrzygnięcia wymienionych dylematów jest bezskutecznie zgłaszana od początku lat 90. w doktrynie prawa samorządowego¹.

O aktualności wymienionych powyżej problemów interpretacyjnych, pomimo upływu 26 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce po reformie ustrojowej, świadczy podjęta niedawno przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwała z dnia 16 lutego 2016 r., zapadła w sprawie o sygn. akt I OPS 2/15, dotycząca dopuszczalności wniesienia odwołania przez powiat w sprawie o ustalenie wysokości odszkodowania od powiatu za nieruchomość przejętą pod drogę publiczną, która stała się własnością powiatu, w sytuacji, gdy decyzję w pierwszej instancji wydał starosta tego powiatu. Przedmiotowa uchwała zapadła na skutek zadanego przez skład NSA orzekający w konkretnej sprawie administracyjnej pytania prawnego. Jej podjęcie przez skład siedmiu sędziów NSA świadczy o tym, iż przedstawione zagadnienie prawne budzi poważne

¹ Zob. np. L. Kieres, *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 8, s. 78.

wątpliwości interpretacyjne jako że wystąpienie takiego zagadnienia jest, zgodnie z obowiązującymi przepisami, warunkiem koniecznym dla podjęcia przez NSA tzw. uchwały konkretnej². Równocześnie wskazać trzeba, że przedmiotowa uchwała nie likwiduje występujących w orzecznictwie i piśmiennictwie rozbieżności, co do oceny statusu procesowego jednostek samorządu terytorialnego w sprawach, w których mają one interes prawny, a których rozstrzygnięcie należy do właściwości ich organów, z uwagi na to, że uchwała konkretna dotyczy wyłącznie wykładni przepisów stanowiących przedmiot zagadnienia prawnego (w omawianej sprawie wykładni art. 12 ust. 4a w związku z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych³ oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴) oraz z uwagi na to, że stanowisko zajęte przez NSA w uchwale konkretnej może zostać poddane ponownemu rozpoznaniu w trybie określonym w art. 269 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.).

Rozbieżności dotyczące określenia statusu procesowego jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym w sytuacjach, gdy sprawę administracyjną w toku jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego załatwia organ tej jednostki dotyczy wielu istotnych z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego spraw m.in. przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w przypadku, gdy grunt jest własnością gminy, określenia wysokości renty planistycznej i opłat adiacenckich, czy postępowań w przedmiocie przyznania i wypłaty odszkodowań z tytułu podziału nieruchomości z wydzieleniem drogi publicznej kategorii powiatowej.

Konsekwencją wyżej zasygnalizowanych wątpliwości interpretacyjnych jest niepewność prawna w zakresie oceny trwałości i prawidłowości decyzji podjętych przez organy wyższego stopnia w omawianych typach spraw zarówno z perspektywy jednostki samorządu terytorialnego, jak i obywateli oraz innych podmiotów prawa prywatnego (np. spółek), których one dotyczą.

Analiza orzecznictwa i piśmiennictwa pozwala na wyróżnienie trzech głównych, diametralnie odmiennych w założeniach i skutkach, kierunków interpretacji obecnie obowiązujących przepisów prawa służących ocenie statusu procesowego jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym w sytuacjach, gdy sprawę administracyjną w toku jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego załatwia organ tej jednostki:

- pierwszy, zgodnie z którym w sytuacji, gdy jednostce samorządu terytorialnego przysługuje status strony w postępowaniu administracyjnym w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23)⁵, dalej: k.p.a., w którym organem właściwym do jej załatwienia jest organ tej jednostki, organ ten powinien podlegać wyłączeniu na podstawie art. 24 § 1 pkt 1 i 4 k.p.a. W konsekwencji, w takich przypadkach sprawę załatwić powinien inny organ, a jednostce samorządu terytorialnego przysługują na zasadach ogólnych prawa strony zarówno na etapie postępowania administracyjnego, jak i sądownoadministracyjnego;

- drugi, zgodnie z którym jednostka samorządu terytorialnego nie może być uznana za stronę postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. oraz odpowiednio za skarżącego w rozumieniu art. 50 §1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.), dalej: p.p.s.a., choćby nawet miała interes prawny w rozumieniu tych przepisów, jeśli do wydania decyzji w pierwszej instancji w określonej sprawie w postępowaniu administracyjnym upoważniony jest organ tej jednostki. W konsekwencji, w takich przypadkach jednostka samorządu terytorialnego pozbawiona zostaje właściwych stronie środków ochrony prawnej tak na etapie postępowania administracyjnego, jak i na etapie postępowania sądownoadministracyjnego;

² Zob. art. 15 §1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.).

³ Dz.U. z 2013 r. poz. 687 z późn. zm.

⁴ Dz.U. z 2015 r. poz. 1445 z późn. zm.

⁵ Zgodnie z którym „Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.”.

- trzeci, zgodnie z którym ocena legitymacji procesowej jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym powinna być poddana bardzo wnikliwej interpretacji w oparciu o wszechstronnie zbadany, zindywidualizowany stan faktyczny każdej sprawy na zasadzie *omnia sunt interpretanda*. Oznacza to dopuszczenie możliwości przyznania jednostce samorządu terytorialnego statusu strony w postępowaniu administracyjnym, w którym orzeka jej organ, a także dalej w postępowaniu drugoinstancyjnym oraz sądownoadministracyjnym, o ile przemawiają za tym okoliczności danej sprawy.

Pierwsze z wymienionych powyżej stanowisk znajduje swoje silne umocowanie w poglądach doktryny sformułowanych w drugiej połowie lat 90. stanowiących reakcję na uchylene przez ustawodawcę w 1994 r.⁶ budzącego liczne kontrowersje przepisu art. 27a k.p.a., który przewidywał wyłączenie organów gminy od załatwiania sprawy, w której stroną jest gmina. Część przedstawicieli nauki uznało wtenczas, że mimo wyeliminowania ww. przepisu z ustawy organy jednostek samorządu terytorialnego nadal nie mają możliwości orzekania w sprawach, w których jednostka samorządu terytorialnego jest stroną postępowania, gdyż taka interpretacja przepisów naruszałaby zasadę *ne quis sit iudex in propria causa* (nikt nie może być sędzią we własnej sprawie) oraz ogólne zasady kodeksowe, takie jak zasada bezstronności postępowania administracyjnego (art. 7 w zw. z art. 24 i art. 25 k.p.a.), zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (art. 8 k.p.a.), a także zasada dążenia do prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.). Uchylenie ww. przepisu, w ocenie przedstawicieli omawianego stanowiska, stanowiło wyłącznie reakcję ustawodawcy na szeroko krytykowaną wykładnię tego przepisu dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 23 czerwca 1993 r., sygn. akt W 3/92⁷, która zgodnie z ówczesnie obowiązującymi przepisami miała charakter powszechnie obowiązujący⁸. Stanowisko takie nie oznaczało jednak, ich zdaniem, uznania dopuszczalności orzekania przez organy jednostek samorządu terytorialnego, w sprawach w których jednostki te mają interes prawny. Powstała po uchyleniu art. 27a k.p.a. luka prawną można bowiem, w ich ocenie, wypełnić poprzez wykładnię celowościową przepisów traktujących o wyłączeniu pracownika organu w sytuacji gdy pozostaje on ze stroną w określonych stosunkach prawnych (art. 24 § 1 pkt 1 i 4 k.p.a.). Zwolennikiem omawianego stanowiska jest m.in. W. Chróścielewski⁹, według którego uzasadnieniem dla zastosowania wyłączenia organu poprzez wyłączenie od sprawy jego pracowników na podstawie ww. przepisów art. 24 § 1 pkt 1 i 4 k.p.a. jest z jednej strony fakt, że jednostka samorządu terytorialnego nie może utracić przymiotu strony, który ma charakter materialny, tylko z racji pełnienia przez jej organ praw i obowiązków organu prowadzącego postępowanie, z drugiej zaś strony realizacja wartości procesowej, jaką jest bezstronność postępowania, która wymaga poszukiwania takiej interpretacji przepisów, która pozwoli na dokonanie rozdzielenia funkcji podmiotu orzekającego w sprawie i reprezentującego jednostkę samorządu terytorialnego będącą stroną postępowania. Podobny do W. Chróścielewskiego pogląd wyrazili m.in. R. Hauser i M. Szewczyk¹⁰, którzy zwrócili uwagę, że uznanie dopuszczalności orzekania przez organ jednostki samorządu terytorialnego w sprawie, w której jednostce tej przysługuje status strony prowadziłoby do uznania dopuszczalności zawiązania stosunku prawnego „z samym sobą”.

⁶ Na mocy art. 25 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, Dz. U. z 1994 r. Nr 122, poz. 593.

⁷ OTK 1993 Nr 2, poz. 46; Trybunał Konstytucyjny uznał w nim, że organy gminy podlegają na podstawie art. 27a Kodeksu postępowania administracyjnego wyłączeniu od załatwienia sprawy rozstrzyganej w formie decyzji administracyjnej, jeżeli przedmiotem sprawy jest stosunek cywilnoprawny, którego gmina jest stroną.

⁸ Uchwałę skrytykowali m.in. T. Woś, *Glosa do uchwały TK z dnia 23 czerwca 1993 r.*, „Państwo i Prawo” 1994, Nr 3, M. Szubiakowski, *Uwagi na marginesie wykładni art. 27a k.p.a.*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 4, J. Znamiec, *Glosa do uchwały TK z dnia 23 czerwca 1993 r.*, „Samorząd Terytorialny” 1994 nr 4, Z. Truszkiewicz, *Glosa do uchwały TK z dnia 23 czerwca 1993 r.*, „Samorząd Terytorialny” 1994 nr 4, J. Znamiec, *Gmina jako strona jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 6.

⁹ Zob. np. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Glosa do wyroku SN z dnia 7 czerwca 2001 r.*, III RN 104/00, OSP 2002 Nr 10, poz. 133, W. Chróścielewski, *Gmina jako strona postępowania administracyjnego - konsekwencje prawne uchylenia art. 27a k.p.a.*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4, W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 239-244, W. Chróścielewski, *O instytucji wyłączenia w postępowaniu administracyjnym raz jeszcze*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 12.

¹⁰ R. Hauser, M. Szewczyk, *Gmina jako strona postępowania administracyjnego – jeszcze o skutkach prawnych uchylenia art. 27a k.p.a.*, „Samorząd Terytorialny” 1996, Nr 11.

Sformułowane przez doktrynę stanowisko rozstrzygające problem statusu procesowego jednostek samorządu terytorialnego w sprawach załatwianych przez organy tych jednostek znalazło także swoje bezpośrednie przełożenie w orzecznictwie sądowym. Gwoli przykładu, Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 19 maja 2003 r., sygn. akt OPS 1/03¹¹ uznał konieczność wyłączenia jednostki samorządu terytorialnego w sprawie załatwianej przez jej organ. W orzeczeniu tym NSA stwierdził, że „*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 k.p.a., co w konsekwencji wyłącza możliwość upoważnienia przez niego do załatwienia sprawy jego zastępców i pozostałych pracowników urzędu miasta*”. Podobne stanowisko zajął NSA także w postanowieniach: z dnia 23 października 2008 r., sygn. akt I OSK 1286/08, z dnia 3 lipca 2008 r., I OSK 607/08 i z dnia 6 maja 2014 r., I OSK 931/14 oraz w wyroku z dnia 21 marca 2013 r., I OSK 2405/11.

Drugie stanowisko interpretacyjne zmierzające do rozstrzygnięcia problemu statusu procesowego jednostek samorządu terytorialnego w sprawach załatwianych przez organy tych jednostek zakłada, że jednostka samorządu terytorialnego nie może być uznana za stronę postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. oraz odpowiednio za skarżącego w rozumieniu art. 50 §1 p.p.s.a., choćby nawet miała interes prawny w rozumieniu tych przepisów, jeśli do wydania decyzji w pierwszej instancji w określonej sprawie w postępowaniu administracyjnym upoważniony jest organ tej jednostki. Omawiana linia interpretacyjna ma swoje korzenie w poglądach formułowanych jeszcze przed reformą ustrojową państwa z 1990 r. i wprowadzeniem samorządu terytorialnego na szczeblu gminy. Przykładowo, w wyroku z dnia 26 maja 1982 r., zapadłym w sprawie o sygn. SA/Gd 165/82, NSA ośrodek zamiejscowy w Gdańsku uznał, że stroną w postępowaniu administracyjnym nie może być organ, który z mocy przepisów prawa został powołany do wydawania decyzji administracyjnych. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 22 października 1984 r., sygn. akt III AZP 5/84, w której stwierdził, że kierownik zakładu pracy działający w sprawach pozostających w jego dyspozycji mieszkań funkcyjnych, jako organ administracji państwowej I instancji, nie jest stroną w rozumieniu ówczesnie obowiązującego art. 197 k.p.a. Analogiczne zapatrywanie było widoczne także jeszcze przed wejściem w życie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym¹² w latach 20. XIX wieku, kiedy to Naczelny Trybunał Administracyjny uznał, że celem środków zmierzających do obalenia decyzji władzy jest zapewnienie ochrony prawnej adresata tej decyzji, nie zaś ochrona stanowiska prawnego organu, zajętego w toku instancji przez władzę orzekającą w niższej instancji¹³.

Zwolennikiem kontynuowania na gruncie obecnie obowiązujących przepisów k.p.a. i w obecnym porządku ustrojowym wyżej scharakteryzowanego kierunku interpretacji jest m.in. J. P. Tarno, który jednoznacznie uznaje, że powierzenie organowi jednostki samorządu terytorialnego właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej w formie decyzji wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę jej interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego¹⁴. Autor podkreśla przy tym, że „*ochronę interesów prawnych jednostek samorządu terytorialnego w sytuacji, gdy ich organy zostały powołane do orzekania w drodze decyzji administracyjnych należy przenieść na płaszczyznę zasady praworządności, z wykorzystaniem przepisów działu IV k.p.a. o uprawnieniach prokuratora w postępowaniu administracyjnym*”¹⁵. W podobnym duchu wypowiadają się także m.in. E. Klat-Górska i L. Klat-Wertelecka, które wskazują, że wyłączenie uprawnień procesowych gminy w postępowaniu odwoławczym wynika z przyjętego w polskim

¹¹ ONSA 2003 Nr 4, poz. 115 z glosą K.J. Antkowiaka, OSP 2004 Nr 4.

¹² Dz. U. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.

¹³ Wyrok NTA z 11 kwietnia 1924 r., L. Rej. 399/23 (za: J. Znamiec, *Gmina jako strona jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 6, s. 49).

¹⁴ J. P. Tarno, *Status prawny jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądowym*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 2.

¹⁵ Tamże;

systemie prawnym modelu postępowania administracyjnego, który nie jest oparty na elementach kontradiktoryjności między organami pierwszej i drugiej instancji¹⁶.

Przeciwnikiem uznania jednostki samorządu terytorialnego za stronę postępowania administracyjnego oraz postępowania sądownoadministracyjnego w sytuacjach, gdy sprawę załatwia organ tej jednostki są także m.in. T. Woś¹⁷, B. Adamiak i J. Borkowski¹⁸.

Omawiane stanowisko interpretacyjne przez wiele lat było dominujące w orzecznictwie sądowym. Przyjęte zostało ono m.in. w uchwale NSA z dnia 9 października 2000 r. OPK 14/00 (ONSA 2001/1 poz. 17), a także w licznych wyrokach i postanowieniach NSA (zob. np. postanowienie NSA z dnia 22 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 157/2009, postanowienie NSA z dnia 19 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2585/11, wyrok NSA z dnia 14 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 888/12).

Celem jego uzasadnienia wskazuje się, że jeżeli ustawa wyznacza organowi jednostki samorządu terytorialnego rolę organu administracji publicznej w rozumieniu przepisu art. 5 § 2 pkt 3 i 6 k.p.a. to wtedy będzie on reprezentował interes jednostki samorządu terytorialnego, której jest organem, w formach właściwych dla organu prowadzącego postępowanie, kierując się zasadą praworządności określoną w art. 6 k.p.a. i art. 7 Konstytucji RP. Odmienne zapatrywanie mogłoby podważyć zaufanie do organów władzy publicznej, że będą one działać zgodnie z prawem dla realizacji dobra wspólnego (wyrok NSA z 23 stycznia 2015 r., sygn. akt I OSK 1655/13) oraz prowadziłoby do nieoczekiwanych konsekwencji również na gruncie stosowania przepisów proceduralnych, na przykład do pozbawienia znaczenia przepisów różnicujących wszczęcie postępowania z urzędu i na wniosek strony albo wywodzenia dopuszczalności wniesienia odwołania przez organ I instancji od własnej decyzji, gdyby już po jej doręczeniu adresatowi organ uznał ją za niekorzystną dla swoich interesów (postanowienie NSA z dnia 15 października 1990 r., sygn. akt SA/Wr 990/90).

Ostatnie z wymienionych na wstępie stanowisk interpretacyjnych zakłada natomiast, że ocena legitymacji procesowej jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniach, w których sprawę załatwia organ tej jednostki, powinna być poddana bardzo wnikliwej interpretacji w oparciu o wszechstronnie zbadany zindywidualizowany stan faktyczny każdej sprawy. W sytuacji, gdy w wyniku tej analizy ustalony zostanie interes prawny po stronie jednostki samorządu terytorialnego winna ona uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym na takich samych zasadach jak każda inna strona takiego postępowania.

Za omawianym stanowiskiem opowiedzieli się m.in. J. Znamiec¹⁹, G. P. Kubalski²⁰, K. J. Antkowiak²¹, L. Kiermaszek i R. Mikosz²², J. Dembczyńska i P. Pietrasz²³. Wskazali oni m.in. że organ jednostki samorządu terytorialnego załatwiając sprawę, w której jednostka ta posiada zgodnie z art. 28 k.p.a. status strony, nie reprezentuje jej interesu prawnego, a jedynie interes administracji publicznej. Skoro odmawia się gminie statusu strony, to nikt w tym postępowaniu nie wyraża jej interesu, ponieważ organ administracji może wyrażać tylko własną wolę. Podnieśli oni także, że stanowisko o wykluczeniu uprawnień procesowych jednostek samorządu terytorialnego w sprawach załatwianych przez ich organy nie przystoi do zmienionych po 1990 r. warunków ustrojowych. O ile przed tą datą bowiem występowało podporządkowanie organu niższej instancji

¹⁶ E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Gmina jako strona postępowania o podział nieruchomości*, „Samorząd Terytorialny” 2007 Nr 9, s. 47.

¹⁷ T. Woś, *Glosa do uchwały NSA z dnia 19 maja 2003 r. OPS 1/03*, „Samorząd Terytorialny” 2004 Nr 12, s. 70-79; T. Woś, *Postępowanie sądowno-administracyjne*, Warszawa 1996, s. 103-104.

¹⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 190.

¹⁹ J. Znamiec, *Gmina jako strona jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 6.

²⁰ G. P. Kubalski, *Wójt jako organ orzekający w postępowaniu dotyczącym interesu prawnego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2008, Nr 1-2.

²¹ K. J. Antkowiak, *Organ gminy a jej interes prawny*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, Nr 1-2.

²² L. Kiermaszek, R. Mikosz, *Legitymacja skargowa jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2005, Nr 2.

²³ J. Dembczyńska, P. Pietrasz, *Gmina jako podmiot uprawniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję wydaną w postępowaniu podatkowym przez samorządowe kolegium odwoławcze*, „Samorząd Terytorialny” 2009, Nr 7-8.

organowi wyższej instancji, co w konsekwencji pozwalało uznać, że orzeczenia instancji wyższej zawierają w sobie miarodajną wolę jednolitej władzy państwowej, o tyle obecnie między organami jednostek samorządu terytorialnego występującymi w I instancji a organami wyższego stopnia (którymi są zazwyczaj samorządowe kolegium odwoławcze lub wojewoda) nie ma żadnych powiązań o charakterze organizacyjnym. Tym samym nie sposób twierdzić, że wola wyrażona przez organ wyższej instancji służy realizacji interesu prawnego jednostki samorządu terytorialnego, której organ orzekał w niższej instancji jako że jednostka ta może posiadać odmienny i niezależny interes prawny od woli wyrażonej przez organ wyższej instancji.

Interpretacja zakładająca dopuszczalność przypisania jednostce samorządu terytorialnego praw strony w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym w sytuacji, w których sprawę załatwiał organ tej jednostki znalazła także swoje bezpośrednie potwierdzenie w orzecznictwie sądowym.

W orzecznictwie zapadłym w omawianym nurcie interpretacyjnym przyjęto, że pojęcie strony ma charakter materialnoprawny i nie można wyłączać uczestnictwa jednostki samorządu terytorialnego w charakterze strony w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu sądowym li tylko w oparciu o fakt, że na etapie postępowania administracyjnego orzekał organ tej jednostki jako że żaden przepis prawa takiego wyłączenia nie przewiduje. Strona to pojęcie materialnoprawne, a nie procesowe, zaś o tym, czy dany podmiot (w tym przypadku jednostka samorządu terytorialnego) ma interes prawny decydują przepisy prawa materialnego (por. np. wyrok NSA z dnia 13 marca 1997 r., sygn. akt SA/Ka 2131/95, wyrok NSA z dnia 6 lipca 1999 r., sygn. akt II SA/Ka 1623/97, wyrok NSA z dnia 8 listopada 1999 r., sygn. akt II SA/Ka 81/98, postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 1 czerwca 2005 r., sygn. akt II SA/Gl 660/04, wyrok NSA z dnia 21 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 2405/11).

Wyżej sformułowany pogląd był akceptowany także w orzecznictwie Sądu Najwyższego zapadłym przed reformą sądownictwa administracyjnego. Gwoli przykładu, w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2001 r., sygn. akt III RN 104/00, SN stwierdził, że nie można utracić przymiotu strony tylko z tego powodu, że organ danego podmiotu był w postępowaniu organem rozstrzygającym sprawę, co do jej istoty. Podobne stanowisko SN zajął także w postanowieniu z dnia 8 października 2002 r., sygn. akt III RN 177/01 oraz w postanowieniu z dnia 9 listopada 2001 r., sygn. akt III RN 189/01.

Warto odnotować, że omawiany kierunek interpretacji obecnie obowiązujących przepisów k.p.a. i p.p.s.a. zyskał w ostatnich latach na popularności na tle spraw odszkodowawczych, gdzie wielokrotnie uznano legitymację powiatu do wniesienia odwołania od decyzji starosty (zob. np. wyroki WSA w Warszawie z dnia 5 października 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 1525/11, z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 2548/12, z dnia 26 marca 2014 r., sygn. akt I SA/Wa 908/13).

Zaprezentowane, trzy stanowiska interpretacyjne, co do oceny statusu jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym w sytuacji, w której w sprawie orzeka jej organ, nie są jedynymi spotykanymi w orzecznictwie. Można w nim natrafić bowiem także na poglądy pośrednie np. odrzucające możliwość przyznania jednostce samorządu terytorialnego statusu strony w postępowaniu zwykłym, w którym orzeka organ tej jednostki, lecz równocześnie dopuszczające możliwość przyznania jednostce samorządu terytorialnego statusu strony w postępowaniu administracyjnym nadzwyczajnym. Jako przykład można tutaj podać stanowisko zajęte przez NSA w wyroku z dnia 7 maja 2015 r., zapadłym w sprawie o sygn. akt I OSK 2188/13, który dotyczył oceny legitymacji gminy do wniesienia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy w toku postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji wójta zatwierdzającej podział nieruchomości, w wyniku którego na gminę przeszły nieruchomości wydzielone z nieruchomości dzielonej przeznaczone na drogi publiczne kategorii gminnej. NSA uznał w nim, że *„sprawa stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest odrębną sprawą od sprawy tą decyzją załatwionej”*. Następnie Sąd wskazał, że w przypadku postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji sprawę rozstrzyga organ wyżej instancji – w konsekwencji, *„Wójt Gminy [...] nie występuje jako organ administracji (nie przysługuje mu władztwo administracyjne) ani w trakcie załatwiania sprawy w pierwszej instancji, ani jako organ odwoławczy. A zatem w żadnym momencie nie ma on możliwości uwzględnienia interesu swojej gminy jako organ*

administracji publicznej załatwiający sprawę”. Na kanwie tych spostrzeżeń NSA stwierdził, że „*postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez organ gminy [w sprawie rozpoznawanej przez NSA] dotyczy interesu tej gminy chronionego przepisami prawa a opartego na jej uprawnieniach właścicielskich, zarazem zaś organ tej gminy nie uzyskał kompetencji władczych do działania na którymkolwiek etapie postępowania nieważnościowego, to tym samym hipotezę art. 28 k.p.a. odnieść należy do wskazanej gminy i uznać ją za stronę tego postępowania nadzwyczajnego, reprezentowaną przez wójta gminy, jeżeli tylko zostało ono wszczęte przez legitymowany podmiot*”. NSA podkreślił także że „*Ochrona prawa własności jednostki samorządu terytorialnego byłaby [...] iluzoryczna, jeżeli jednostka ta nie mogłaby uwzględnić swoich racji w postępowaniu administracyjnym oddziałującym na to prawo, prowadzonym przez inny organ – czy jako strona tego postępowania, czy jako prowadzący je organ administracji*.”.

Dokonując analizy stanu dotychczasowego uzasadniającego wystąpienie z niniejszym projektem nowelizacji k.p.a., wskazać trzeba także, że o złożoności problematyki oceny statusu procesowego jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sytuacjach, gdy sprawę administracyjną w toku jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego załatwia organ tej jednostki świadczy dodatkowo fakt, iż stanowiła ona dwukrotnie przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego – w postanowieniu z dnia 26 maja 2008 r., sygn. akt P 14/05 (OTK-A 2008/4/69) oraz wyroku z dnia 29 października 2009 r., sygn. akt K 32/08 (OTK-A 2009/9/139). W obu przywołanych orzeczeniach sąd konstytucyjny uznał, że z treści przepisów p.p.s.a. nie wynika bezpośrednio, by organy jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin, były pozbawione możliwości wniesienia skargi w postępowaniu administracyjnym, w sytuacji, gdy w sprawie orzekał organ tych jednostek. Trybunał podkreślił, że skoro legitymacja procesowa organu samorządu terytorialnego nie jest *expressis verbis* wykluczona w tych sprawach, to musi być ona poddana procesowi interpretacji w oparciu o konkretny stan faktyczny zindywidualizowanej sprawy. Trybunał przychylił się zatem pośrednio do trzeciego z wyżej omówionych podejść interpretacyjnych. W konsekwencji, stanowisko zajęte przez Trybunał Konstytucyjny w wyżej przywołanych orzeczeniach nie zakończyło sporów, co do oceny statusu procesowego jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sytuacjach, gdy sprawę administracyjną w toku jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego załatwia organ tej jednostki, pozostawiając jej dokonywanie każdorazowo składowi orzekającemu w danej sprawie.

Powyższy, krótki przegląd stanowisk doktryny i judykatury dotyczących oceny sytuacji procesowej jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniach administracyjnych i sądowoadministracyjnych w sytuacji, gdy jej organ załatwia sprawę, pokazuje dobitnie skalę wątpliwości interpretacyjnych i rozbieżności w ich rozstrzyganiu występujących w odniesieniu do omawianej kwestii. W związku z tym, iż mimo podejmowania przez NSA kolejnych uchwał w konkretnych sprawach nie zażegnano występujących w praktyce kontrowersji, uznać należy, że jedynie ingerencja prawodawcy sprowadzająca się do ustawowego uregulowania kwestii występowania jednostek samorządu terytorialnego w podwójnej roli w postępowaniach administracyjnych może ostatecznie je rozwiązać, sprzyjając zapewnieniu pewności obrotu prawnego.

Niniejszy projekt nowelizacji zmierza do likwidacji scharakteryzowanych powyżej wątpliwości interpretacyjnych. Jego celem jest ustanowienie jasnych i przejrzystych zasad oceny sytuacji procesowej jednostki samorządu terytorialnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniu sądowoadministracyjnym w sytuacji, gdy jej organ załatwia sprawę. Przyjęcie ustawy w proponowanym brzmieniu pozwoli na pełniejszą realizację ustawowej zasady dążenia do zapewnienia rozstrzygnięcia administracyjnego zgodnego z prawdą obiektywną z równoczesnym poszanowaniem zasady bezstronności postępowania administracyjnego i wyznaczonego po reformie administracji publicznej statusu ustrojowego jednostek samorządu terytorialnego.

Proponowane zmiany:

1. Określenie statusu procesowego jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym, w którym sprawę załatwia organ tej jednostki

W projekcie zmiany ustawy proponuje się wprowadzenie do ustawy Kodeks postępowania administracyjnego przepisu, zgodnie z którym: „*W sytuacji, gdy stroną jest jednostka samorządu terytorialnego, której organ załatwia daną sprawę, jednostce samorządu terytorialnego nie przysługują prawa strony w postępowaniu przed tym organem, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej*”. Konsekwencją przyjęcia przedmiotowej nowelizacji będzie uznanie dopuszczalności uczestnictwa jednostki samorządu terytorialnego w charakterze strony w postępowaniu odwoławczym wszczętym wskutek zaskarżenia rozstrzygnięcia podjętego przez organ tej jednostki, jak również w postępowaniach nadzwyczajnych prowadzonych przez organy inne niż organ tej jednostki, pod warunkiem, że jednostce samorządu terytorialnego będzie przysługiwać status strony w postępowaniu administracyjnym, w którym orzeka jej organ. W rezultacie, jednostka samorządu terytorialnego będzie mogła uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony, mimo, że sprawę załatwiał w pierwszej instancji jej organ, o ile na gruncie odpowiednich przepisów prawa materialnego przysługiwać jej będzie interes prawny, a przepisy szczególne nie będą wyłączać jej uczestnictwa w takim charakterze w odpowiednim postępowaniu.

Równocześnie w projekcie proponuje się, by wyżej opisana zasada nie znajdowała zastosowania w sytuacjach, gdy dane postępowanie jest wszczynane na wniosek jednostki samorządu terytorialnego, której organ załatwia daną sprawę. Wprowadzenie proponowanego wyłączenia jest niezbędne dla zagwarantowania jednostkom samorządu terytorialnego możliwości inicjowania postępowań administracyjnych w sytuacji, gdy takie prawo przysługuje im na gruncie przepisów prawa materialnego. Dotyczyć to będzie np. statusu procesowego powiatu jako wnioskodawcy w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę (które prowadzi starosta), czy statusu procesowego gminy jako wnioskodawcy w postępowaniu w sprawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (które prowadzi wójt). W tego typu postępowaniach udział jednostki samorządu terytorialnego na każdym ich etapie jest konieczny dla jego przeprowadzenia zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Niniejszą nowelą nie dokonuje się równoległej nowelizacji ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.) w zakresie określenia statusu procesowego jednostki samorządu terytorialnego w sprawach sądowych, w sytuacji gdy na etapie administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego orzekał organ tej jednostki. Wynika to z faktu, iż uznanie jednostki samorządu terytorialnego za stronę postępowania na gruncie przepisów k.p.a., w sytuacjach objętych nowelizacją, będzie równoznaczne z uzyskaniem przez nią, na analogicznych zasadach jak każda inna strona postępowania administracyjnego, praw procesowych na gruncie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w tym prawa do wniesienia skargi w trybie określonym tą ustawą. W konsekwencji, dokonanie równoległej nowelizacji ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie jest niezbędne dla zagwarantowania sądowej ochrony interesu prawnego jednostek samorządu terytorialnego w toku kontroli legalności decyzji wydanych przez organy inne aniżeli organy tychże jednostek w sprawach dotyczących interesu prawnego jednostek samorządu terytorialnego.

Nowelizacją nie objęto także ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.) ze względu na autonomiczny charakter postępowań prowadzonych na jej podstawie oraz szczególnie uregulowany krąg stron postępowania podatkowego. W przedmiotowej ustawie w sposób wyraźny przyjęto zasadę, że stroną postępowania w postępowaniu podatkowym jest tylko podmiot bierny stosunku prawnopodatkowego (art. 133 §1 ustawy). W konsekwencji, na kanwie ustawy Ordynacja podatkowa w piśmiennictwie i orzecznictwie nie pojawiają się analogiczne wątpliwości, co do statusu jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniach podatkowych, jak ma to miejsce w przypadku postępowań prowadzonych na gruncie k.p.a. Równocześnie zauważyć trzeba, że ustawodawca podejmuje w ostatnich latach działania mające zapobiec sytuacjom, gdy po stronie podmiotu biernego stosunku prawnopodatkowego występuje jako podatnik gmina, której organ wykonawczy jest organem orzekającym w sprawie (świadczy o tym chociażby dokonana z dniem 1 stycznia 2016 r.

nowelizacja ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²⁴ zwalniająca gminy od podatku od nieruchomości od gruntów i budynków stanowiących własność gminy, z wyjątkiem gruntów i budynków zajętych na działalność gospodarczą lub będących w posiadaniu innych niż gmina jednostek sektora finansów publicznych oraz pozostałych podmiotów). Obecnie, problem statusu procesowego jednostek samorządu terytorialnego w sytuacji orzekania przez ich organy w sprawach podatkowych dotyczy wyłącznie postępowań sądowych i zdolności jednostek samorządu terytorialnego do zaskarżenia decyzji organów II instancji. Zważywszy, że przyjmowaną nowelizacją nie zmienia się równolegle przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.) będzie on rozstrzygany na dotychczasowych zasadach tj. poprzez dokonanie oceny, czy w danym postępowaniu sądowym jednostce samorządu terytorialnego przysługuje interes prawny.

Proponowana konstrukcja normatywna zmierza do pogodzenia zaprezentowanych dotychczas w orzecznictwie i piśmiennictwie rozbieżnych stanowisk w zakresie oceny sytuacji procesowej jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym w sytuacjach, w których w sprawie orzeka organ tej jednostki. Zauważyć bowiem trzeba, że wspólnym mianownikiem większości ze sformułowanych w nauce i praktyce stanowisk w omawianym zakresie jest uznanie, że jednostce samorządu terytorialnego może przysługiwać status strony (interes prawny) w rozumieniu art. 28 k.p.a. w postępowaniach, w których orzeka organ tej jednostki. Rozbieżności pomiędzy poszczególnymi nurtami interpretacyjnymi dotyczą natomiast samej możliwości realizacji uprawnień procesowych przez jednostkę samorządu terytorialnego jako stronę w takich postępowaniach.

Jak podniesiono w analizie dotychczasowego stanu prawnego według części przedstawicieli doktryny i judykatury w omawianych sytuacjach organ jednostki samorządu terytorialnego powinien (ze względu na interes prawny tej jednostki) podlegać wyłączeniu, co umożliwi realizację uprawnień procesowych strony jednostce samorządu terytorialnego przed wyznaczonym, innym organem załatwiającym sprawę, według innych ról organu orzekającego w sprawie wyłącza możliwość korzystania przez jednostkę samorządu terytorialnego z przysługujących jej uprawnień procesowych (co nie oznacza jednak, że jednostce samorządu terytorialnego uprawnień takie wcale nie przysługują), wreszcie według ostatniego ze stanowisk interpretacyjnych jednostce samorządu terytorialnego przysługują wszystkie uprawnienia procesowe strony w omawianych typach spraw, włącznie z prawem zaskarżenia podejmowanych w toku postępowania rozstrzygnięć.

Poglądy odmienne od wyżej wymienionych, zgodnie z którymi jednostce samorządu terytorialnego nie można wcale przypisać własnego interesu prawnego w sprawach rozstrzyganych przez organ takiej jednostki pojawiają się w orzecznictwie i piśmiennictwie jedynie wypadkowo (w takim kierunku zdawało się zmierzać m.in. częściowo uzasadnienie wyroku TK z dnia 29 października 2009 r., sygn. akt K 32/08).

Podkreślić trzeba, że pojęcie strony postępowania na gruncie k.p.a. ma dwa wymiary: formalny i materialny.

O statusie strony w sensie formalnym decyduje podmiotowość prawna. Zgodnie z art. 29 k.p.a. stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne - również jednostki nieposiadające osobowości prawnej. Nie ulega wątpliwości, że jednostki samorządu terytorialnego stanowią osoby prawne w rozumieniu wyżej zacytowanego przepisu. Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego gwarantowana jest zarówno na poziomie konstytucyjnym, jak i ustawowym.

W związku z powyższym, dokonanie oceny, czy jednostce samorządu terytorialnego przysługuje w danym postępowaniu status strony sprowadzać musi się do oceny, czy jednostce samorządu terytorialnego może być on przypisany w wymiarze materialnym. O tym aspekcie statusu strony traktuje art. 28 k.p.a., zgodnie z którym stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes

²⁴ Dokonana na mocy ustawy z dnia 23 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1283).

prawny lub obowiązek. O spełnieniu przesłanek z omawianego przepisu decydują przepisy prawa materialnego.

Możliwość przypisania jednostce samorządu terytorialnego przymiotu strony w sensie materialnym w sytuacji, gdy danej sprawy nie rozstrzyga organ tej jednostki nie budzi większych wątpliwości w piśmiennictwie i orzecznictwie. Przykładowo, gmina może być stroną postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę (które prowadzi starosta), powiat zaś stroną postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy (które prowadzi wójt). W obu przypadkach o możliwości przypisania odpowiednio gminie i powiatowi statusu strony decyduje fakt, czy przysługuje im tytuł prawny do nieruchomości objętej wnioskiem lub tytuł prawny do nieruchomości sąsiedniej.

Uznanie, że gminie będącej właścicielem nieruchomości nie będzie przysługiwać status strony na każdym etapie postępowania w sprawie o ustalenie warunków zabudowy nieruchomości sąsiedniej, powiatowi zaś w analogicznym przypadku status strony na każdym etapie postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, jedynie z tej przyczyny, iż ustawodawca powierzył orzekanie w tych sprawach organom tych jednostek, nie znajduje usprawiedliwionych podstaw. Nie ulega wszak wątpliwości, że status strony przysługiwałby w wymienionych sprawach odpowiednio gminie lub powiatowi w razie podjęcia przez ustawodawcę odmiennej decyzji, co do podziału zadań publicznych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli.

Analogicznie problem oceny statusu prawnego jednostek samorządu terytorialnego przedstawia się w sytuacji różnicowania przez ustawodawcę trybu rozstrzygania sprawy danego rodzaju. Trudno przyjąć za uzasadnione uznanie, że gminie przysługuje status strony w postępowaniu przed sądem cywilnym w sprawie ustalenia odszkodowania z tytułu spadku wartości nieruchomości w razie uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, nie przysługuje jej natomiast taki status w postępowaniu administracyjnym w sprawie ustalenia renty planistycznej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w razie uchwalenia lub zmiany planu miejscowego.

W związku z powyżej poczynionymi uwagami, uznać należy, że próba normatywnego rozstrzygnięcia problemu statusu procesowego jednostek samorządu terytorialnego w sprawach, które dotyczą ich interesu, a są załatwiane przez ich organy, winna obejmować nie tyle przesądzenie o przysługiwaniu lub nie w takich sprawach statusu strony jednostce samorządu terytorialnego, lecz określenie możliwości korzystania z uprawnień procesowych strony w toku postępowania przed własnym organem oraz przed innymi organami załatwiającymi taką sprawę.

W projekcie ustawy proponuje się, by prawa procesowe jednostki samorządu terytorialnego jako strony postępowania mogły być realizowane jedynie w ramach postępowań toczonych przed innymi organami, aniżeli organ tej jednostki (z wyłączeniem sytuacji, gdy w danej sprawie jednostka samorządu terytorialnego której organ załatwia daną sprawę, jest wnioskodawcą). Proponowana konstrukcja normatywna opiera się z jednej strony na założeniu, że w postępowaniu toczonym przed organem jednostki samorządu terytorialnego jej interes prawny uwzględniany jest z urzędu przez organ tej jednostki (jako z urzędu znany temu organowi), z drugiej strony na założeniu, że jednostka samorządu terytorialnego nie może kwestionować legalności decyzji własnego organu (skoro decyzja taka uwzględnia jej interes prawny z urzędu). Oznacza to w praktyce, że po wejściu w życie proponowanego przepisu art. 28a k.p.a. jednostka samorządu terytorialnego nie będzie mogła m.in. wnieść o zawieszenie toczącego się przed jej organem postępowania, czy też wnieść odwołania od decyzji własnego organu, będzie natomiast legitymowana m.in. do reagowania na beczynność, czy przewlekłość postępowania prowadzonego przez organ II instancji.

Przyjęcie proponowanego w projekcie ustawy rozwiązania służyć ma umożliwieniu jednostce samorządu terytorialnego, która posiada interes prawny w załatwieniu określonej sprawy, jego ochrony w sytuacji rozstrzygania sprawy przez inny, zewnętrzny w stosunku do tej jednostki, organ administracji publicznej. Podkreślić trzeba, że realizacja tego celu nie będzie stała w opozycji do obowiązującego na gruncie k.p.a. założenia o braku kontradiktoryjności postępowania administracyjnego. Zauważyć należy bowiem, że postępowanie odwoławcze nie stanowi postępowania mającego na celu kontrolę legalności decyzji pierwszoinstancyjnej, lecz

ponowne merytoryczne załatwienie sprawy (co przejawia się m.in. w konieczności uwzględnienia w jego toku zmian prawnych, jakie zaszły pomiędzy wydaniem decyzji przez organ I instancji, a rozstrzygnięciem sprawy przez organ II instancji). Tym samym jednostka samorządu terytorialnego nie będzie występować w takim postępowaniu w charakterze obrońcy decyzji organu I instancji, lecz obrońcy swojego interesu prawnego. Możliwość skorzystania przez jednostkę samorządu terytorialnego z uprawnień procesowych w postępowaniu, w którym nie orzeka organ tej jednostki, pozwoli zatem na uwzględnienie interesu prawnego tej jednostki przez organ, który nie realizuje tego interesu z urzędu.

Podkreślić trzeba, że proponowane w projekcie ustawy rozwiązanie łącząc możliwość skorzystania przez jednostkę samorządu terytorialnego z uprawnień procesowych strony z wystąpieniem po jej stronie interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. zawęża możliwość uczestnictwa jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniach prowadzonych przez inne organy oraz sądy administracyjne jedynie do tych kategorii spraw, w których zapadłe rozstrzygnięcie będzie wpływać na prawa lub obowiązki tej jednostki samorządu terytorialnego oparte o normy prawa materialnego. Tym samym jednostka samorządu terytorialnego nie będzie mogła uczestniczyć w charakterze strony w każdym postępowaniu, w którym jej organ załatwia sprawę np. powiat nie będzie mógł uczestniczyć w każdym postępowaniu odwoławczym w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę, w którym w pierwszej instancji orzekał starosta tego powiatu, lecz jedynie w takich postępowaniach, w których powiat będzie posiadać status strony postępowania np. jako właściciel nieruchomości sąsiedniej do nieruchomości objętej wnioskiem o pozwolenie na budowę.

Proponowane w projekcie ustawy przepisy wpisują się w przyjętą przez ustawodawcę po reformie administracji publicznej pozycję ustrojową jednostek samorządu terytorialnego oraz pozwala na lepszą realizację jednej z fundamentalnych zasad współczesnych państw demokratycznych, jaką jest zasada sprawiedliwości proceduralnej.

Przyjęta po reformie z lat 90. koncepcja samorządu terytorialnego zakłada jego odrębność podmiotową tak prywatno-, jak i publicznoprawną, oraz niezależność od struktur państwowych. Przyjmowanie zatem rozwiązań legislacyjnych nawiązujących lub dublujących rozwiązania obowiązujące w systemie opartym o zasadę jednolitości władzy państwowej, do których nawiązują obecnie niektórzy przedstawiciele doktryny i judykatury rozstrzygając problem interpretacyjny będący przedmiotem nowelizacji, jawi się jako działanie nieuzasadnione.

Samorząd terytorialny jest formą decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP) i wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone na rzecz innych organów władz publicznych (art. 163 Konstytucji RP). Immanentną cechą samorządu terytorialnego jako realizatora zadań publicznych jest przynależna mu podmiotowość prawna w sferze prawa publicznego oraz w sferze prawa prywatnego. Prawna podmiotowość samorządu oznacza, że jednostka samorządu terytorialnego (rozumiana jako wspólnota samorządowa oznaczonego prawnie terytorium) ma własne, jej tylko przypisane prawa i obowiązki w sferze prawa prywatnego i prawa publicznego. Inaczej mówiąc, jednostka samorządu terytorialnego poprzez posiadanie jej tylko przyznanych praw i obowiązków jest podmiotem prawa odrębnym od innych podmiotów prawa²⁵, w tym także państwa i jego jednostek organizacyjnych.

Przyjęty w polskim systemie prawnym model samorządu terytorialnego implikuje tezę, że na podmiotowość wspólnoty samorządowej składają się elementy charakterystyczne zarówno dla sytuacji obywatela wobec państwa, jak i pozycji państwa wobec obywatela²⁶. Podmiotowość jednostki samorządowej wyraża się zatem zarówno w określonych prawach i obowiązkach tej jednostki wobec jej mieszkańców (w relacjach z administrowanymi), jak i w określonych prawach i obowiązkach względem państwa (w relacjach z administrującymi).

Przekładając powyższe na grunt spraw rozstrzyganych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, w których jednostki te posiadają status strony, zauważyć trzeba, że decyzja organu wyższej instancji (reprezentującego państwo – strukturę odrębną od samorządu terytorialnego)

²⁵ B. Dolnicki, *Komentarz do art. 2 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, SIP LEX.

²⁶ Por. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 208.

wydana w takiej sprawie kształtuje nie tylko stosunek materialnoprawny, w jakim jednostka ta występuje w relacji z administrowanymi, lecz również prawa i obowiązki jednostki samorządu terytorialnego jako administrowanego. Jednostka samorządu terytorialnego staje się zatem w takim przypadku również adresatem decyzji (działania władczego) organu wyższej instancji, który w sposób jednostronny i niezależny od woli tej jednostki samorządu terytorialnego rozstrzyga o jej prawach i obowiązkach. W takim przypadku jednostka samorządu terytorialnego znajduje się w sytuacji charakterystycznej dla sytuacji, w jakiej występuje obywatel wobec państwa. Powinna mieć zatem, na zasadach analogicznych jak każdy inny podmiot administrowany, zagwarantowaną możliwość ochrony swojego interesu prawnego.

Należy zgodzić się z poglądem, iż stwierdzenie, że interes prawny danego podmiotu istnieje, a przepisy prawa nie gwarantują jego ochrony oznacza obowiązek podjęcia przez ustawodawcę odpowiednich działań prawodawczych²⁷.

Podkreślić trzeba, że uczestnictwo każdej ze stron w postępowaniu administracyjnym ma w założeniu sprzyjać pełniejszemu rozpoznaniu sprawy tzn. wydaniu rozstrzygnięcia możliwie najbliższego prawdzie obiektywnej. Zagwarantowanie w postępowaniu udziału wszystkim jego stronom pozwala bowiem na wymianę argumentacji i jej rzetelną analizę przez organ załatwiający sprawę²⁸. Aby cele powyższe mogły zostać zrealizowane, każda ze stron, na równych zasadach, musi posiadać, gwarantowany za pomocą instytucji procesowych, aktywny wkład w tok postępowania²⁹. Ta generalna zasada stanowi element wspólnej demokratycznym państwom zasady sprawiedliwości proceduralnej. Nie może być zatem tak, że jednostka samorządu terytorialnego będąca w sensie materialnym stroną postępowania administracyjnego i adresatem działań władczych innego aniżeli własny organu administracji publicznej jest traktowana inaczej niż inne podmioty o tym samym statusie.

Mając na uwadze status ustrojowy jednostek samorządu terytorialnego wyznaczony Konstytucją RP oraz dyrektywy wypływające z zasady sprawiedliwości proceduralnej uznać trzeba, że proponowane w projekcie ustawy rozwiązanie normatywne gwarantując jednostkom samorządu terytorialnego ochronę ich interesu prawnego w postępowaniach prowadzonych przez inne aniżeli ich własne organy znajduje swoje uzasadnienie systemowe i celowościowe.

2. Przepis przejściowy

W przepisie przejściowym należy przyjąć, projekcie ustawy przyjęto, że wprowadzane przepisem art. 28a k.p.a. zasady w zakresie oceny statusu procesowego jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym w sytuacjach, gdy sprawę administracyjną w toku jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego załatwia organ tej jednostki, znajdować będą zastosowanie wyłącznie do spraw nowo wszczynanych oraz spraw będących w toku tj. spraw niezakończonych dotychczas ostateczną decyzją administracyjną. Oznacza to, że wprowadzane przepisy nie będą stanowić podstawy do wznowiania zakończonych już postępowań administracyjnych z powołaniem się na brak zagwarantowania jednostce samorządu terytorialnego jako stronie postępowania udziału w zakończonym ostateczną decyzją postępowaniu.

Takie rozwiązanie pozwala z jednej strony na realizację celów leżących u podstaw wystąpienia z niniejszym projektem ustawy do spraw będących w toku, z drugiej zaś strony służy zagwarantowaniu pewności obrotu prawnego zapobiegając sytuacjom wznowiania zakończonych już postępowań administracyjnych w sprawach, w których jednostka samorządu terytorialnego nie korzystała z uprawnień procesowych strony wobec występujących w praktyce przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy wątpliwości interpretacyjnych, co do jej statusu procesowego w postępowaniach objętych nowelizacją.

[Na podstawie opinii prawnej prof. K. Ziemskiego i współpracowników (UAM Poznań)]

²⁷ Por. *Tamże*, s. 44.

²⁸ H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2004, SIP LEX.

²⁹ Por. E. Bojanowski, *Prawo strony do udziału w postępowaniu administracyjnym*, Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, Studia Prawoustrojowe 1990 Nr 2, s. 10.