

Wyrok z dnia 7 czerwca 2001 r.

III RN 104/00

Podmiotem uprawnionym w rozumieniu art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) jest gmina mająca interes prawny we wniesieniu skargi do sądu administracyjnego, mimo że decyzję w pierwszej instancji wydał wójt tej gminy.

Przewodniczący SSN Andrzej Wasilewski, Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 7 czerwca 2001 r. sprawy ze skargi Gminy W. na decyzję Wojewody K. z dnia 10 grudnia 1997 r. [...] w przedmiocie zameldowania Grażyny S. z dziećmi na pobyt stały i Piotra M. na pobyt czasowy, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Katowicach z dnia 8 listopada 1999 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e

Wójt gminy W. decyzją z dnia 23 października 1997 r. odmówił zameldowania Grażyny S., Piotra M., Katarzyny S. i Sebastiana M. na pobyt czasowy ponad dwa miesiące w mieszkaniu przy ul. D. w W. W uzasadnieniu podniesiono w szczególności, że osoby te nie posiadają uprawnień do przebywania w przedmiotowym lokalu, gdyż zgody na ich zamieszkiwanie tam nie wyraziła gmina W. będąca właścicielem budynku, w którym mieszkanie to się znajduje.

Wojewoda K. decyzją z dnia 10 grudnia 1997 r. uchylił zaskarżoną odwołaniem Grażyny S. powyższą decyzję i orzekł o zameldowaniu w tym lokalu Grażyny S. wraz z dziećmi Katarzyną S. i Sebastianem M. na pobyt stały, a Piotra M. na pobyt czasowy ponad dwa miesiące.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach wyrokiem z dnia 8 listopada 1999 r. [...] uchylił zaskarżoną przez gminę W. powyższą decyzję Wojewody K. i poprzedzającą ją decyzję wójta gminy W. z dnia 23 października 1997 r. Sąd oceniając dopuszczalność wniesienia skargi przez gminę W. w sprawie, w której decyzję wydał w pierwszej instancji wójt gminy W., nie podzielił poglądu, że gmina nie jest stroną postępowania administracyjnego w sprawie indywidualnej z zakresu administracji publicznej dotyczącej osoby trzeciej, w której decyzję wydał wójt tej gminy oraz że gmina ani żaden z jej organów nie są uprawnieni do zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji organu odwoławczego. Według Sądu o statusie danego podmiotu jako strony postępowania administracyjnego decydują zupełnie inne przesłanki niż to jaki organ, korzystając z przyznanego mu władztwa administracyjnego (*imperium*) podejmuje w danej sprawie rozstrzygnięcie. Przymiot strony przysługujący danemu podmiotowi w konkretnym postępowaniu administracyjnym lub sądownoadministracyjnym stanowi zatem przypisaną temu podmiotowi „wartość pierwotną” niezależną od uprawnień tego podmiotu lub jego organu do podejmowania władczych aktów administracyjnych. Dlatego też nie można stracić przymiotu strony tylko z tego powodu, że organ danego podmiotu praw i obowiązków (któremu przyznane są według przepisów prawa materialnego prawa i obowiązki związane z danym postępowaniem) był w danej sprawie „uczestnikiem procesu wydanego rozstrzygnięcia administracyjnego.” Odmienny pogląd pozostawałby w sprzeczności z normatywną definicją strony zawartą w art. 28 KPA oraz z definicją podmiotu uprawnionego do wniesienia skargi zawartą w art. 33 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

W ocenie Sądu należy rozróżnić gminę jako podmiot samorządu terytorialnego wykonujący powierzone jej funkcje z zakresu zaspokajania wszelkich potrzeb wspólnoty samorządowej, w tym zarządu należącego do tej gminy majątku, od uprawnień jej organów do sprawowania administracji publicznej w ramach przyznanego im władztwa administracyjnego (*imperium*) w drodze rozstrzygnięć administracyjnych spraw indywidualnych. Wydając w niniejszej sprawie decyzję w pierwszej instancji wójt gminy W. skorzystał z przyznanego mu jako organowi gminy władztwa administracyjnego. Nie stoi to jednak, zdaniem Sądu, na przeszkodzie podejmowaniu przez gminę W. czynności przysługujących stronie tego postępowania, tj. podmiotowi będącemu właścicielem budynku, w którym znajduje się lokal objęty postępowaniem w sprawie o zameldowanie.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżył powyższy wyrok rewizją nadzwyczajną, w której zarzucił rażące naruszenie art. 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) w związku z art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (jednolity tekst: Dz.U. z 1984 r. Nr 32, poz. 174 ze zm.) i na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i odrzucenie skargi.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna nie ma usprawiedliwionych podstaw. Zgodnie z przepisem art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) Sąd wszczyna postępowanie na podstawie skargi wniesionej przez uprawniony podmiot, którym według ust. 2 tego przepisu jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób. Z przepisu tego wynika zatem jednoznacznie, że użyte w nim sformułowanie: „każdy, kto ma w tym interes prawny” ma szerszy zakres znaczeniowy niż pojęcie strony w rozumieniu art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego, co z kolei oznacza, iż podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi może być także podmiot nie będący stroną (ogólnego) postępowania administracyjnego. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym skarga na decyzję organu administracji państwowej służyła (jedyne) stronie, organizacji społecznej, która brała udział w postępowaniu administracyjnym oraz prokuratorowi, a na mocy art. 12 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. Nr 21, poz. 123) również Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Skoro zatem obecnie obowiązujące przepisy nie ograniczają kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi do sądu administracyjnego do stron postępowania w rozumieniu art. 28 KPA, lecz poszerzają ten krąg o podmioty, które wprawdzie nie mają statusu strony postępowania administracyjnego, ale mają interes prawny we wniesieniu takiej skargi, to konieczne jest niezwykle ostrożne i wyważone posługiwanie się argumentacją zaczerpniętą z orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny opartych na poprzednio obowiązującym stanie prawnym.

W rozpoznawanej sprawie jest sporne, czy gmina jest podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi na decyzję organu administracji rządowej drugiej instancji uchylającej decyzję, którą w pierwszej instancji wydał wójt tej gminy.

Na wstępie należy wskazać, że konieczne jest w tym zakresie staranne odzielenie zagadnienia zdolności procesowej gminy do wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego od kwestii reprezentacji gminy w postępowaniu przed tym Sądem. Nie ulega bowiem wątpliwości, że jedynie gmina (jako osoba prawna), która wykaże, że ma interes prawny we wniesieniu skargi do sądu administracyjnego, jest legitymowana do wniesienia takiej skargi, a zatem tylko gmina jest podmiotem uprawnionym w rozumieniu art. 33 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi nie jest natomiast wójt lub burmistrz (prezydent miasta), niezależnie od tego, czy działa jako organ gminy upoważniony do reprezentowania gminy na zewnątrz czy też jako organ, który wydał decyzję w pierwszej instancji. Nie ulega bowiem żadnej wątpliwości, że organ gminy nie ma (własnego) interesu prawnego we wniesieniu takiej skargi; w pierwszym przypadku dlatego, że działa w imieniu gminy, a zatem w granicach jej interesu prawnego, w drugim zaś z tego powodu, że wydając decyzję w sprawie, działa jako organ administracji publicznej na mocy przyznanych mu ustawowo kompetencji, nie zaś jako podmiot, którego interesu prawnego lub obowiązku prawnego dotyczy postępowanie. Należy zatem uznać za prawidłowy pogląd wnoszącego rewizję nadzwyczajną, że organ gminy, który w pierwszej instancji wydał rozstrzygnięcie w sprawie (decyzję lub postanowienie) nie jest uprawniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego w tej sprawie. Jednocześnie jednak nie ulega wątpliwości, że przedmiot sprawy rozstrzyganej decyzją organu gminy nie dotyczy interesu prawnego tego organu, bowiem organ administracji publicznej wydający decyzję w sprawie administracyjnej nie działa jako nosiciel interesu prawnego w rozumieniu art. 28 KPA i art. 33 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, lecz jako podmiot władzy publicznej wykonujący ustawowo przyznane mu kompetencje. W konsekwencji tego błędnego założenia, wnoszący rewizję nadzwyczajną nie odniósł się do fundamentalnego dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy zagadnienia, a mianowicie czy gmina, a nie organ gminy, jest podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, gdy sprawę rozstrzygał w pierwszej instancji wójt tej gminy.

W związku z tym należy stwierdzić, że status prawny wójta jest złożony. Z punktu widzenia zarzutów niniejszej rewizji nadzwyczajnej wystarczające jest stwier-

dzenie, że wójt jest organem gminy upoważnionym do reprezentowania gminy na zewnątrz, co wynika wprost z przepisu art. 31 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.). W ramach wykonywania funkcji reprezentowania gminy na zewnątrz wójt reprezentuje gminę w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu sądowym oraz sądownoadministracyjnym, bowiem gmina jako osoba prawna działa w tych postępowaniach poprzez swoje organy. Z kolei zgodnie z przepisem art. 39 ust. 1 tej ustawy decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt lub burmistrz, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Wójt gminy w zakresie, w jakim wydaje decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, działa w granicach własnych przyznanych mu ustawowo kompetencji, nie zaś w granicach interesu prawnego gminy. W związku z tym trafny jest wielokrotnie wyrażony w orzecznictwie sądowym pogląd, że organ gminy, który wydał decyzję w sprawie będącej przedmiotem postępowania administracyjnego nie może być równocześnie i zarazem stroną tego postępowania w rozumieniu art. 28 KPA.

Zagadnienie to może być sporne, gdy gmina jest stroną postępowania administracyjnego w sprawie rozstrzygniętej w pierwszej instancji decyzją administracyjną organu tej gminy. W rozpatrywanej sprawie gmina W., jako właściciel budynku, w którym znajduje się lokal objęty postępowaniem w sprawie zameldowania na pobyt czasowy ponad dwa miesiące, posiadała bowiem status strony postępowania administracyjnego w tej sprawie, zaś wójt tej gminy status organu administracji publicznej właściwego do rozstrzygnięcia tej sprawy w drodze decyzji administracyjnej. Trafny jest pogląd wyrażony w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że nie można utracić przymiotu strony tylko z tego powodu, że organ danego podmiotu praw i obowiązków przyznanych przepisami prawa materialnego był w tym postępowaniu organem rozstrzygającym sprawę co do jej istoty. Strona jest pojęciem materialnoprawnym, nie zaś pojęciem procesowym, a zatem o tym czy dany podmiot jest stroną postępowania administracyjnego przesądzają przepisy prawa materialnego mające zastosowanie w konkretnym stanie faktycznym, nie zaś przepisy procesowe. W związku z tym brak jest podstaw do przyjęcia, że gmina W., której status strony w postępowaniu w sprawie zameldowania czasowego, nie budziłby żadnych wątpliwości, gdyby sprawę rozstrzygał inny organ administracji publicznej niż organ tej gminy, tylko ze względu na tak określoną przepisem art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (jednolity tekst: Dz.U. z 1984 r. Nr 32, poz.

174 ze zm.) właściwość mogła utracić przysługujący jej na mocy przepisów prawa materialnego status strony tego postępowania w rozumieniu art. 28 KPA albo status podmiotu uprawnionego do wniesienia skargi w rozumieniu art. 33 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Należy w związku z tym wskazać, że w sytuacji, gdy organ gminy rozstrzyga sprawę administracyjną w postępowaniu dotyczącym interesu prawnego tej gminy, konieczne jest rozważenie ewentualności wyłączenia tego organu od rozstrzygnięcia sprawy, nie zaś pozbawianie z tej przyczyny gminy statusu strony postępowania.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====