OPK 14/00

Uchwała Składu Pięciu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 9 października 2000 r.

Gmina nie ma legitymacji procesowej do wniesienia skargi o wznowienie postępowania na podstawie art. 145a Kpa w sprawie zakończonej decyzją ostateczną samorządowego kolegium odwoławczego o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, w sytuacji gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją wskazanych przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. 1999 nr 65 poz. 746 ze zm.), stanowiących podstawę prawną tej decyzji.

Sędziowie:
Roman Hauser (współsprawozdawca)
Roman Ciąglewicz
Jerzy Nowak
Włodzimierz Ryms
Jan Paweł Tarno (sprawozdawca)

Sentencja Wyroku:
Naczelny Sąd Administracyjny przy udziale Wiesława Czerwińskiego, prokuratora Prokuratury Apelacyjnej delegowanego do Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie ze skargi Miasta K. o wznowienie postępowania zakończonego ostateczną decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. z dnia 27 października 1998 r. (...) w przedmiocie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz ustalenia opłaty za to przekształcenie po rozpoznaniu (...), pytania prawnego pełnego składu Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. zgłoszonego na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. nr 122 poz. 593 ze zm.) o następującym brzmieniu:
Czy art. 145a kodeksu postępowania administracyjnego w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r. K 8/98, stwierdzającym niezgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 1 ust. 2a, art. 5 i 5a, art. 6 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, daje gminom przymiot strony uprawnionej do wniesienia skargi o wznowienie postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną Samorządowego Kolegium Odwoławczego?
podjął następującą uchwałę:

Uzasadnienie:
Na podstawie art. 22 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. nr 122 poz. 593 ze zm.) pełny skład Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. po rozpatrzeniu wniosku składu orzekającego Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. z dnia 7 czerwca 2000 r., uchwałą (...) z dnia 9 czerwca 2000 r. wystąpił do Naczelnego Sądu Administracyjnego z następującym pytaniem prawnym:
„Czy art. 145a kodeksu postępowania administracyjnego w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r. K 8/98, stwierdzającym niezgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 1 ust. 2a, art. 5 i 5a, art. 6 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, daje gminom przymiot strony uprawnionej do wniesienia skargi o wznowienie postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną Samorządowego Kolegium Odwoławczego”.
Przedstawione Sądowi do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne powstało na tle następującego stanu faktycznego sprawy:
Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. ostateczną decyzją z dnia 27 października 1998 r. (...) uchyliło decyzję Prezydenta Miasta K. z dnia 10 lipca 1998 r. (...) w przedmiocie przekształcenia przysługującego Mirosławie i Henrykowi N. prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w części dotyczącej ustalenia opłaty za to przekształcenie i określiło opłatę za to przekształcenie na kwotę 181,30 zł.
Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 12 kwietnia 2000 r. K 8/98, stwierdził niezgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 1 ust. 2a, art. 5 i art. 5a, art. 6 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. 1999 nr 65 poz. 746). w uzasadnieniu podniesiono m. in., że opłata za przekształcenie jest nieekwiwalentna, i że zmiana stosunków własnościowych nie może obciążać tylko i wyłącznie jednego rodzaju podmiotów, jakimi są gminy.

Pismem z dnia 28 kwietnia 2000 r. Zarząd Miasta K. wniósł na podstawie art. 145a Kpa skargę o wznowienie postępowania zakończonego ostateczną decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. z dnia 27 października 1998 r. w uzasadnieniu powołał się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r.
Pełny skład Kolegium podzielił zdanie składu orzekającego, że przed rozpoznaniem sprawy należy rozstrzygnąć przedstawione zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, a mające istotny wpływ na sposób rozstrzygnięcia sprawy. Od tego bowiem, czy Gmina /Miasto/ K., reprezentowana przez Zarząd, jest stroną w sprawie, uprawnioną z mocy art. 145a Kpa do wniesienia skargi o wznowienie postępowania, zakończonego decyzją ostateczną zależy, czy Gmina będzie miała możność dochodzenia swych praw w postępowaniu administracyjnym.
Formułując pytanie Kolegium kierowało się następującymi wątpliwościami:
Po pierwsze stwierdzono, że pojęcie strony postępowania administracyjnego jest różnie ujmowane w orzecznictwie NSA. Powołano przy tym orzeczenia (postanowienie z dnia 27 września 1996 r., i SA 1312/96 i postanowienie z dnia 26 maja 1982 r., SA/Gd 165/82), w których Sąd stanął na stanowisku, że stroną w postępowaniu administracyjnym nie może być ani organ, który został powołany na mocy przepisów prawa do wydawania decyzji w sprawie, ani też gmina, której organ orzeka jako organ administracji publicznej w sprawie indywidualnej, niezależnie od tego, czy uprawnienia władcze wykonuje z tytułu funkcji własnych, czy też funkcji zleconych. W świetle tych orzeczeń należałoby przyjąć, że gmina Kielce nie może powoływać się w powyższej sprawie na interes prawny, a tym samym wnieść skargi.
Pełny skład Kolegium uznał, że można prezentować odmienny pogląd, powołując się na literalne brzmienie art. 28 Kpa. Interes prawny Gminy K. wynika po pierwsze z prawa własności nieruchomości. Po drugie zaś, z samego orzeczenia Trybunału, który stwierdził, że opłata za przekształcenie musi odpowiadać aktualnej wartości rynkowej gruntu, a przepisy ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności sprzeczne z tą zasadą uznał za niezgodne z Konstytucją RP. Gdyby przyjąć, że stroną w sprawie są tylko właściciele, którzy uzyskali prawo własności w wyniku przekształcenia użytkowania wieczystego, to orzeczenie Trybunału byłoby dla Gminy „martwe", a przecież intencja w nim wyrażona jest zgoła odmienna.
Powołano się również na pogląd wyrażony w doktrynie przez Z. Janowicza, który twierdzi, że w postępowaniu administracyjnym organ może łączyć w sobie cechy strony, albowiem nie rozstrzyga on w zasadzie sporu pomiędzy stronami. Orzeka tylko o prawach lub obowiązkach wobec wspólnoty samorządowej. Może być zatem „sędzią we własnej sprawie".
Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:
Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności organem właściwym w sprawie przekształcenia jest przewodniczący zarządu odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego (wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta albo marszałek województwa), jeżeli użytkowanie wieczyste jest ustanowione na nieruchomości stanowiącej własność jednostki samorządu terytorialnego.
W orzecznictwie NSA, jest reprezentowany pogląd, że stroną w postępowaniu administracyjnym nie może być organ, który z mocy przepisów prawa został powołany do wydawania decyzji administracyjnych, nawet wówczas, gdy jest organem administracyjnym w znaczeniu funkcjonalnym (np. dyrektor przedsiębiorstwa, postanowienie z dnia 26 maja 1982 r., SA/Gd 165/82 – ONSA 1982 nr 1 poz. 49). Pogląd ten został podzielony w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W uchwale z dnia 22 października 1984 r., III AZP 5/84 Sąd Najwyższy 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 art. 197 Kpa, uprawnioną do wniesienia skargi na decyzję organu II instancji (OSN 1985 nr 7 poz. 86).
Przyjęto również, że w sytuacji, gdy organ administracji państwowej – zgodnie z przysługującymi mu kompetencjami – rozstrzyga w postępowaniu administracyjnym sprawę dotyczącą podmiotu pozostającego poza systemem organów administracji państwowej, inny organ administracji państwowej nie staje się stroną nawet wówczas, gdy decyzja może powodować dla niego określone skutki cywilnoprawne.
Ten kierunek orzecznictwa nie uległ zmianie po reformie ustrojowej państwa i wprowadzeniu samorządu terytorialnego na szczeblu gminy. Podkreślano, że gmina nie jest stroną postępowania administracyjnego, zarówno wówczas, gdy jej organ jest organem uprawnionym do wydania decyzji administracyjnej w sprawie (organem prowadzącym postępowanie) – por. np. postanowienie NSA z dnia 28 grudnia 1990 r., SA/Wr 1202/90, jak i wówczas, gdy organ gminy jest uczestnikiem procesu decyzyjnego, jako organ, od stanowiska którego zależy treść decyzji (art. 106 Kpa) – wyrok NSA z dnia 12 stycznia 1994 r., II SA 1971/93 – Wokanda 1994 nr 6, str. 34, czy też wyrok NSA z dnia 31 stycznia 1995 r., II SA 1625/94 – Wokanda 1995 nr 8 str. 33.
Szczególnie dobitnie pogląd ten został zaakcentowany w postanowieniu NSA z dnia 15 października 1990 r., SA/Wr 990/90 (ONSA 1990 nr 4 poz. 7). Stwierdzono w nim, że bez względu na przedmiot sprawy i jego rzeczywisty związek z interesem prawnym gminy, gmina nie jest stroną postępowania administracyjnego, w sprawie indywidualnej z zakresu administracji publicznej, dotyczącej osoby trzeciej, w której decyzję wydaje

wójt tej gminy; ani gmina, ani żaden jej organ nie są uprawnieni do zaskarżania do sądu administracyjnego decyzji organu odwoławczego (art. 197 Kpa). Podkreślono, że pojęcie strony definiują art. 28 i art. 29 Kpa, z których wynika, że stroną w postępowaniu administracyjnym nie może być organ powołany z mocy prawa do wydawania decyzji administracyjnej w sprawie objętej postępowaniem. Organ taki ma bowiem obowiązek wydania decyzji zgodnej z prawem niezależnie od tego, czy pozostaje ze stroną w stosunkach uzależnionych od treści decyzji. w roli tego organu nie ma miejsca na jego własny interes prawny lub obowiązek, także wówczas gdy w rzeczywistości decyzja dotyka jego praw lub obowiązków. Taka pozycja organu zapobiega równoczesnemu występowaniu w charakterze strony kierującej się własnym interesem i zabiegającej o uzyskanie korzystnej dla siebie decyzji. Odmienne zapatrywanie prowadziłoby również do nieoczekiwanych konsekwencji proceduralnych. Przykładowo pozbawione zostałyby znaczenia przepisy różnicujące wszczęcie postępowania z urzędu i na wiosek strony. Albo można byłoby wywodzić, że dopuszczalne jest wniesienie odwołania przez organ i instancji od własnej decyzji, gdyby już po doręczeniu jej adresatowi organ uznał ją za niekorzystną dla własnych interesów. Organ administracji publicznej stawałby się w ten sposób „sędzią we własnej sprawie". Za argument przesądzający o niedopuszczalności traktowania w takich wypadkach gminy jako strony postępowania administracyjnego uznano wypływające z przepisów ustrojowych samorządu terytorialnego założenie, że to właśnie do gminy należy wykonywanie administracji publicznej zarówno w zakresie zadań własnych, jak i zleconych zadań administracji rządowej. W takim ujęciu podmiotem administrującym jest zawsze gmina, natomiast jej wójt pozostaje jedynie bezpośrednim nosicielem imperium, uprawnionym z mocy przepisu szczególnego do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych.

Pogląd ten jest równie aktualny na gruncie art. 145a kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z tym przepisem można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja. Mówiąc innymi słowy, z tego powodu, że utracił moc obowiązującą przepis będący podstawą prawną decyzji ostatecznej, można wznowić postępowanie jedynie na żądanie strony (art. 147 Kpa).

Gmina wywodzi swój interes prawny w sprawie z przysługującego jej prawa własności do nieruchomości, które utraciła w wyniku ostatecznej decyzji przekształceniowej. W tym miejscu należy przypomnieć, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntował się pogląd, zgodnie z którym właściciel nieruchomości jest stroną w każdym postępowaniu administracyjnym dotyczącym jego nieruchomości. Przykładowo, prawo właściciela do wzięcia udziału w charakterze strony jest uznawane przez składy orzekające NSA w postępowaniach toczących się w sprawach zagospodarowania przestrzennego (por. np. wyrok z dnia 19 stycznia 1982 r., SA/Kr 517/81 – ONSA 1982 nr 1 poz. 11), budowlanych (por. np. wyrok z dnia 1 marca 1984 r., i SA 1576/83 – GAP 1986 nr 6 str. 45), dotyczących podziału nieruchomości (por. np. wyrok z dnia 10 maja 1993 r., i SA 1471/92 – ONSA 1994 nr 2 poz. 80) czy też udzielenia pozwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej (por. np. wyrok z dnia 8 września 1989 r., II SA 437/89 – nie publ.). W sprawach scaleniowych za stronę uznaje się również właściciela budynków stanowiących odrębny przedmiot własności (por. np. wyrok NSA z dnia 1 lutego 1994 r., II SA 2143-2144/92 – ONSA 1995 nr 2 poz. 61). Co więcej, po złożeniu wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości jej poprzedni właściciel jest stroną postępowania administracyjnego we wszystkich sprawach dotyczących tej nieruchomości (wyrok NSA z dnia 6 maja 1994 r., SA/Kr 1740/93 – Wokanda 1994 nr 11 str. 32). Posiada on bowiem niewątpliwy interes prawny np. w nieobciążaniu nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi lub prawem zarządu albo przeniesieniem prawa własności na inny podmiot (por. wyrok NSA z dnia 5 lipca 1995 r., SA/Kr 2291/94 – nie publ.). Niemniej pamiętać należy, że gmina wydając (poprzez swoje organy) decyzje administracyjne nie działa jako właściciel, lecz jako jeden z elementów państwa, czego najlepszym dowodem jest powierzenie jej również zadań z zakresu administracji rządowej. Można to tłumaczyć ogólną zasadą prawnoustrojową, że samorząd terytorialny z istoty swej jest powołany do pełnienia funkcji administracji państwowej, jako część administracji publicznej, chociaż różna od pozostałych podmiotów i nie podporządkowana im. Pozycja jednostek samorządu terytorialnego jest wyznaczona przede wszystkim przez dwie kategorie prawne, a mianowicie przez kompetencję i przez osobowość prawną. Na podstawie określonych prawem kompetencji gmina realizuje władztwo administracyjne /imperium/ i wtedy działa jako organ administracji publicznej, a w postępowaniu administracyjnym zajmuje pozycję organu prowadzącego postępowanie. Natomiast jako osoba prawna jest władna do wykonywania przysługujących jej praw i obowiązków właścicielskich i wtedy może występować w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony. Jednakże, gdy obowiązujące prawo powierza jednostce samorządu terytorialnego kompetencję do rozstrzygania w drodze decyzji o prawach lub obowiązkach podmiotu pozostającego poza systemem organów administracji publicznej, to jednostka ta nie staje się stroną tego postępowania nawet wówczas, gdy decyzja ta wywołuje określone skutki cywilnoprawne dla tej jednostki samorządu terytorialnego jako właściciela. Również pozostałe przytoczone wcześniej argumenty przemawiające przeciwko legitymacji procesowej gminy w sytuacji, gdy prawo sytuuje któryś z jej organów jako organ prowadzący postępowanie przemawiają przeciwko przyznaniu gminie legitymacji procesowej do wystąpienia ze skargą o wznowienie postępowania na podstawie art. 145a Kpa, w przypadku, gdy jej organ wydał decyzję na podstawie przepisu prawa, który utracił moc prawną na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Wspomnieć również należy, że przed dniem 17 października 1997 r., tj. przed nowelizacją Kpa dokonaną ustawą z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. nr 102 poz. 643), utrata mocy obowiązującej, na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, przepisu stanowiącego podstawę prawną ostatecznej decyzji administracyjnej była podstawą stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji, wydanej na podstawie tego przepisu (art. 156 § 1 pkt 7 Kpa w zw. z art. 31 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym – Dz.U. 1991 nr 109 poz. 470 ze zm.). Wówczas postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji mogło być wszczęte zarówno na żądanie strony, jak i z urzędu (art. 157 § 2 Kpa). Ustawodawca zrezygnował jednak z tego rozwiązania przyjmując nie tylko odmienny tryb weryfikacji decyzji, ale i stanowiąc, że wznowienie postępowania, w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą przepisu, na podstawie którego została wydana decyzja, może nastąpić tylko na żądanie strony. Wychodząc z założenia racjonalnego ustawodawcy, należy konsekwentnie przyjąć, iż świadomie ograniczono w takich sytuacjach możność weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych do postępowania wszczynanego na żądanie strony, ze względu na pewność obrotu prawnego. Można oczywiście rozważać, czy zawarte w Kpa rozwiązanie jest słuszne, ale to wykracza poza zakres skierowanego do Sądu pytania prawnego.

Biorąc pod uwagę, że pojęcie strony na gruncie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego jest jednolite, niezależnie od trybu, w jakim postępowanie administracyjne jest prowadzone należy stwierdzić, że gmina nie ma legitymacji procesowej do wniesienia skargi o wznowienie postępowania na podstawie art. 145a Kpa w sprawie zakończonej decyzją ostateczną samorządowego kolegium odwoławczego o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, w sytuacji gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją przepisów stanowiących podstawę prawną tej decyzji.

W oparciu o powyższe wywody Naczelny Sąd Administracyjny działając na podstawie art. 18 ust. 2 i art. 50 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. nr 74 poz. 368 ze zm.) udzielił odpowiedzi jak w sentencji uchwały.