

Podwójna rola starosty

Powiat nie ma legitymacji procesowej strony w sprawie o ustalenie wysokości odszkodowania za nieruchomość przejętą pod drogę powiatową. Taką uchwałę 16 lutego br. podjął Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów. I choć nie dotyczy ona bezpośrednio kwestii geodezyjnej, to jednak zwracam na nią uwagę Czytelników GEODETY, gdyż jest niezwykle doniosła i będzie miała wpływ na wszelkie orzecznictwo administracyjne.

Starosta zezwolił na inwestycję drogową polegającą na przebudowie drogi powiatowej, a następnie ustalił należne od powiatu odszkodowanie za działkę przeznaczoną pod tę inwestycję, działając na podstawie art. 130 ust. 2, art. 132 ust. 1a i 2 oraz art. 134 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (dalej: *ugn*, tekst jednolity DzU z 2015 r., poz. 1774) w związku z art. 12 ust. 4, 4a i 5 oraz art. 18 ustawy z 10 kwietnia 2003 r. *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* (dalej: specustawa). Odwołanie od tej decyzji w imieniu powiatu wniósł starosta jako przewodniczący zarządu powiatu, podnosząc, że operat szacunkowy stanowiący podstawę do ustalenia odszkodowania został sporządzony wadliwie. Organ II instancji (wojewoda) na podstawie art. 134 kpa postanowieniem stwierdził niedopuszczalność odwołania. Wówczas starosta złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA), który wyrokiem z 9 kwietnia 2013 r. sygn. akt I SA/Wa 2126/12 skargę tę oddalił.

Według WSA starosta, wydając decyzję jako organ pierwszej instancji, nie działał w imieniu powiatu w charakterze jego organu, lecz wykonywał niezależną od powiatu kompetencję organu administracji państwowej. WSA wskazał jednak, że jednocześnie starosta wchodzi w skład zarządu powiatu, a to uprawnia go do podejmowania wszelkich czynności mających na celu wykonywanie zadań i kompetencji należących do właściwości zarządu jako organu wykonawczego powiatu (art. 34 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym;* dalej: *usp*), a przy tym, że – jako przewodniczący zarządu powiatu – starosta jest organem samorządu powiatowego (art. 8 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 26 ust. 2 *usp*). Sąd przyjął, że w takiej sytuacji pozycja starosty jako dysponenta władztwa publicznego zapobiega jego równoczesnemu występowaniu w dwóch rolach, tj. w charakterze strony kierującej się własnym interesem i zabiegającej o uzyskanie korzystnej dla siebie decyzji oraz w roli organu orzeczniczego, mającego obowiązek zachowania bezstronności. Wskazano, że starosta jako organ administracji jest przedstawicielem państwa wykonującym jego zadania i korzystającym z władztwa określanego jako „imperium".

Powiat sprzeciwiał się tej argumentacji. W skardze kasacyjnej podnosił, że stroną postępowania jest powiat będący obecnie właścicielem nieruchomości, reprezentowany przez zarząd powiatu, a nie przez starostę, który nie jest organem powiatu, lecz tylko organem administracji rozstrzygającym sprawę. Zarzucał, że jako jednostka samorządu terytorialnego ma osobowość prawną, przysługuje mu prawo własności i inne prawa majątkowe, ponadto wyposażony jest w samodzielność podlegającą ochronie sądowej. Wskazywał, że błędem jest utożsamienie starosty sprawującego funkcję organu administracji publicznej z ustrojowym organem samorządu powiatowego, podczas gdy starosta jest jedynie przewodniczącym zarządu powiatu. Zarzucał ponadto naruszenie art. 28 i 134 kpa, prawa samorządowej osoby prawnej do sądu (art. 145 ust. 1 Konstytucji) i wywodził, że decyzja ustalająca wysokość odszkodowania należnego od powiatu ma wpływ na finanse tegoż powiatu. Nade wszystko wywodził, że prowadząc postępowanie, starosta nie może zabiegać o uwzględnienie interesów powiatu, bo gdyby podejmował takie działania, to jego bezstronność miałaby charakter czysto fikcyjny. Według powiatu należy zdecydowanie odróżnić ustrojowe organy powiatu, przez które powiat działa jako osoba prawna od starosty sprawującego władztwo administracyjne. Zwrócono uwagę, że zarząd powiatu został powołany do reprezentowania powiatu jako osoby prawnej, natomiast staroście zostało powierzone sprawowanie władztwa administracyjnego.

Podczas rozpoznawania skargi kasacyjnej Naczelny Sąd Administracyjny powziął wątpliwości odnośnie do zasad udziału jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu odwoławczym w sytuacji, kiedy decyzję w pierwszej instancji wydał piastun tego organu. Dotyczy to odwołań składanych przez zarządy powiatów (powiaty) i przez gminy stanowiące miasta na prawach po-

wiatu od decyzji odszkodowawczych wydawanych przez starostów lub prezydentów miast. Chodziło o ustalenie skutków podwójnej roli starosty. Z jednej strony jest on organem wykonującym zadania z zakresu administracji rządowej, tj. organem reprezentującym interesy Skarbu Państwa, a z drugiej strony na podstawie art. 26 ust. 2 i art. 34 ust. 1 ustawy *usp* jest przewodniczącym zarządu powiatu (wykonującego zadania własne jako organ jednostki samorządu terytorialnego) i reprezentuje powiat na zewnątrz. NSA skonstatował, że w praktyce orzeczniczej wykształciły się trzy koncepcje. Po pierwsze, przyjmuje się, że powiat czy gmina (miasto na prawach powiatu) nie ma legitymacji w skarżeniu tego typu decyzji. Po drugie, praktyka spotyka przypadki wyłączania danego organu od rozpoznawania konkretnych kategorii spraw, i wreszcie trzecia koncepcja zakłada możliwość skarżenia na prawach strony decyzji wydawanych przez starostę.

W wyniku skierowania sprawy do powiększonego składu 16 lutego 2016 r. NSA podjął uchwałę **I OPS 2/15** następującej treści: **„Powiat nie ma legitymacji procesowej strony w sprawie o ustalenie wysokości odszkodowania od powiatu za nieruchomość przejętą pod drogę publiczną, która stała się własnością powiatu, jeżeli decyzję wydaje starosta na podstawie 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 publicznych oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym”** (orzeczenie prawomocne).

Nie ma wątpliwości, że decyzję ustalającą wysokość odszkodowania za nieruchomości, które stały się własnością powiatu, na podstawie decyzji starosty o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w odniesieniu do drogi powiatowej, wydaje starosta (art. 12 ust. 4a w związku z art. 11a ust. 1 specustawy). Powiat jako jednostka samorządu terytorialnego posiada w takiej sprawie interes prawny, albowiem występuje jako podmiot zobowiązany do wypłaty odszkodowania za nieruchomość przejętą pod drogę, której stał się właścicielem. Będąc osobą prawną, powiat wyposażony jest w organy, którymi są: rada powiatu oraz zarząd powiatu, a zarząd wykonuje zadania powiatu przy pomocy starostwa powiatowego oraz jednostek organizacyjnych powiatu (art. 33 *usp*). Starosta jest natomiast kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży (art. 35 ust. 2 *usp*). Jednocześnie, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, starosta wydaje decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu (art. 38 ust. 1 *usp*).

Uzasadniając swoje stanowisko, Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę na kilka aspektów, które w dużym skrócie postaram się przedstawić. Wskazał mianowicie, że jednostka samorządu terytorialnego posiada przymiot osobowości publicznoprawnej i osobowość prawną. Ta pierwsza pozwala jej wykonywać zadania z zakresu administracji publicznej przy wykorzystaniu środków prawnych charakterystycznych dla organów państwa, a więc w szczególności prawnych form działania administracji o charakterze władczym. Z kolei nadanie jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej miało na celu umożliwienie im posiadania własnego majątku i swobodnego nim dysponowania w granicach określonych prawem.

NSA wskazał też na przedmiot działalności samorządu terytorialnego i wyjaśnił, że jest to wykonywanie administracji publicznej na zasadzie decentralizacji. Wykonując te zadania poprzez wydawanie decyzji administracyjnych, organy samorządu terytorialnego muszą przestrzegać prawa i kierować się dobrem wspólnym zgodnie z zasadą legalności, zasadą dochodzenia prawdy obiektywnej i zasadą uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, nie mogą wykorzystywać kompetencji decyzyjnych dla realizacji własnych interesów lub interesów jednostki samorządu. Dalej NSA wskazał, że samorząd terytorialny jest częścią ustroju państwowego, a więc nie ma żadnego przeciwstawienia między nim a państwem. Argumentował to tym, że samorząd nie ma własnych i suwerennych zadań i praw, a wykonuje jedynie zadania państwa, które nie zostały zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla innych organów administracji publicznej. A ponadto, że samorząd terytorialny wyposażony we władztwo publiczne owe zadania wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

Dalej, nawiązując do przedmiotu działania NSA, podał, że organy samorządu terytorialnego wykonują przede wszystkim zadania własne, ale także zadania

REKLAMA



NovAtel SPAN.

GEO-LOKALZATOR POMIARÓW LIDAR
ODPORNY NA ZANIK GPS.



Rejestracja położenia samochodu pomiarowego z dokładnością RTK - nawet podczas przejazdów przez tunele.

Pewność działania w warunkach zabudowy miejskiej i zadrzewień zapewnia ścisła integracja inercjalnej jednostki IMU. System używany m.in. do pomiaru torowisk, tworzenia map i fotogrametrii i mapowania LiDAR.

GPS.PL

Zobacz artykuł omawiający wyniki testów SPAN w polskich miastach:

tel. + 12 637-71-49
www.gps.pl

zlecone im w drodze ustawy lub porozumienia administracyjnego z zakresu administracji rządowej. Gdy chodzi o formę działania, Sąd wskazał, że osoby prawne, w tym jednostki samorządu terytorialnego, nie mogą wykonywać powierzonych im zadań w inny sposób niż przez swoje organy lub poprzez osoby fizyczne, które zostały zatrudnione w tym celu.

NSA zwrócił uwagę na przepisy ustrojowe. Przykładowo, że „zgodnie z art. 14 ustawy o samorządzie wojewódzkim samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami (...) (ust. 1), ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa (ust. 2)" i zaznaczył, że „zwłaszcza ten drugi przepis nie pozostawia wątpliwości, na kim spoczywa dane zadanie publiczne i przez kogo będzie ono wykonywane". W odniesieniu do samorządu powiatowego NSA powołał się na uregulowania zawarte w art. 2 ust. 1 *usp*, zgodnie z którym powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W konsekwencji NSA przyjął, iż „przepisy ustrojowe wyraźnie stanowią, że podmiotem, na którym spoczywa obowiązek wykonywania wynikających z ustawy zadań publicznych, jest odpowiednio gmina, powiat lub województwo, a nie ich organy".

Ponadto, jak wskazał NSA, wolę powiatu, jako jednostki samorządu terytorialnego, wyraża zarówno starosta rozstrzygający sprawy z zakresu administracji publicznej, jak i zarząd powiatu, który odpowiada w szczególności za wykonanie budżetu powiatu. Skutkowało to stwierdzeniem, że **„decyzja administracyjna stanowi jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej, a w przypadku starosty wola organu jest tożsama z wolą powiatu".**

Odnosząc się do zarzutów wskazujących na to, że starosta nie jest organem powiatu, lecz jest nim zarząd powiatu, NSA uznał, że jakkolwiek staroście nie można przypisać przymiotu organu wykonawczego powiatu, to ten sam starosta, choć istotnie nie jest ustrojowym organem powiatu, to jednak jest „organem powiatowym" w znaczeniu funkcjonalnym. Wyjaśnił, że jeśli chodzi o przymioty organu, to cechuje go organizacyjne bądź funkcjonalne wyodrębnienie. Organizacyjne wyodrębnienie sprowadza się do tego, że przepis prawa o ustrojowym charakterze wskazuje jakiś organ wprost, przyporządkowując go do określonego podmiotu prawa poprzez sformułowanie, iż jest organem administracji rządowej, wiążąc go tym samym z państwem, lub że jest organem danej jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast funkcjonalne wyodrębnienie sprowadza się do tego, że mimo braku formuły prawnej określającej jakiś podmiot mianem organu przyporządkowanego ustrojowo do państwa lub określonej jednostki samorządu terytorialnego, jego wyodrębnienie następuje poprzez powierzenie mu kompetencji do realizacji zadań któregoś z tych podmiotów władzy wykonawczej.

Nie ma wątpliwości, że na gruncie ustawy powiatowej starosta nie został wyodrębniony organizacyjnie, jednak art. 38 ust. 1 *usp* przyznaje mu kompetencję do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu, chyba że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu. Stąd, według NSA, sprawa rozstrzygana w tym trybie przez starostę jest sprawą z zakresu administracji publicznej, która należy do właściwości powiatu w rozumieniu art. 38 ust. 1 *usp*. W konsekwencji NSA przyjął, że skoro starosta wykonuje zadanie należące do powiatu, to w tej sprawie inny organ powiatu nie może występować i powoływać się na to, że realizuje zadania powiatu jako osoby prawnej. Uznano zatem, że jeżeli kompetencja w sprawie dotyczącej ustalania odszkodowania za drogę powiatową została powierzona staroście, który wykonuje zadanie powiatu, to zarząd powiatu, którego przewodniczącym jest starosta, nie może w tej samej sprawie kwestionować rozstrzygnięcia starosty. Stąd powiat nie może powoływać się na to, że postępowanie dotyczy jego interesu prawnego i być stroną postępowania.

W tym kontekście wskazano także, że prezydent miasta na prawach powiatu sprawuje funkcje organu powiatu, a więc wydaje także decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu zastrzeżone jako kompetencja starosty. Skutkiem tego jest uznanie, że również miasto na prawach powiatu nie może występować w takiej sprawie jako strona reprezentowana przez ten sam organ (prezydenta miasta na prawach powiatu), który wydał decyzję w pierwszej instancji.

Jak wskazał NSA, od zasady, że jednostka samorządu terytorialnego nie jest stroną postępowania w sprawie należącej do właściwości powiatu, którą rozstrzyga w drodze decyzji administracyjnej starosta, ustawodawca przewiduje pewne wyjątki. Na poparcie powyższego przywołano tu art. 142 ust. 2 ustawy o *gospodarce nieruchomościami*. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli organem właściwym jest prezydent miasta na prawach powiatu sprawujący funkcję starosty, to gmina lub powiat jest stroną postępowania w tych sprawach, z tym że prezydent miasta podlega wyłączeniu na zasadach określonych w rozdziale 5. działu I kpa.

Ta uchwała nie dotyczy bezpośrednio sprawy geodezyjnej, ale jest niezwykle doniosła i będzie miała wpływ na wszelkie orzecznictwo administracyjne. I materia, i argumentacja w niej zawarte są bardzo trudne, samo uzasadnienie jest wyjątkowo obszerne (odsyłam do źródła). Przede wszystkim jednak jest to uchwała siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego i jakkolwiek na podstawie art. 187 § 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 roku – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (tekst jednolity DzU z 2012 r. poz. 270 ze zm.; dalej: *ppsa*), a odmiennie niż abstrakcyjna uchwała zapadająca na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 ww. ustawy, jest wiążąca w tej konkretnej sprawie, to niewątpliwie na lata ukształtuje kierunek orzecznictwa w tym zakresie. Jak się bowiem przyjmuje (I FSK 155/10), moc wiążąca uchwały podjętej w następstwie wniesienia konkretnego pytania prawnego na podstawie art. 187 § 1 *ppsa* nie odnosi się tylko do konkretnej sprawy, gdyż uchwały posiadają ogólną moc wiążącą także w innych sprawach sądowoadministracyjnych. Wskazuje na to art. 269 *ppsa*, zgodnie z którym, jeżeli jakikolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu NSA, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. Zatem uchwała taka wiąże sądy administracyjne we wszystkich sprawach, w których miałby być stosowany interpretowany przepis. Pogląd wyrażony w konkretnej uchwale NSA może zostać zmieniony tylko stosowną uchwałą takiego samego składu NSA. Stąd, uwzględniając rangę ww. uchwały, uznałam za zasadne zwrócenie na nią Państwa uwagi.

Magdalena Durzyńska
sędzia WSA w Warszawie (I Wydz.), doktor nauk prawnych, pracowała w Departamencie Katastru GUGiK

Sygnatura: I OPS 2/15