

Kategoria: Zarządzanie Przestrzenią  
Opublikowano: sobota, 25, luty 2023 10:53  
Adrian Pokrywczyński  
Odslony: 1759

---

Czy gmina będąca miastem na prawach powiatu może skarżyć decyzję, która uchyliła decyzję jej własnego prezydenta działającego jako starosta? Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z listopada 2022 r wyraźnie przed tym przestrzega. Czy jednak jest konsekwentny?

W sprawie jaką rozpatrywał NSA, gmina – będąca miastem na prawach powiatu – wniosła skargę na decyzję wojewody uchylającą decyzję jej prezydenta miasta, wykonującego zadania starosty z zakresu administracji rządowej o odmowie ustalenia i wypłaty odszkodowania za przejętą z mocy prawa na własność tejże gminy. Wojewódzki Sąd Administracyjny odrzucił skargę. W uzasadnieniu Sąd I instancji wskazał, że w tej sprawie skargę wniósł podmiot (organ) orzekający w sprawie w I instancji. Na tle zaś zagadnienia legitymacji skargowej organów gmin w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony jest pogląd, że powierzenie organowi jednostki samorządu terytorialnego właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej, wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę jej interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego czy też sądownoadministracyjnego. Gmina wniosła więc skargę kasacyjną, wskazując, że występuje w przedmiotowej sprawie w charakterze strony wykonującej prawa i obowiązki właścicielskie oraz zobowiązanej do wypłaty odszkodowania, a zatem przysługują jej gwarancje procesowe przewidziane przepisami prawa, w tym prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

NSA nie przychyliło się jednak do tej argumentacji i oddaliło skargę kasacyjną.

W uzasadnieniu wskazano, że prezydent miasta na prawach powiatu łączy w sobie uprawnienia do realizacji zadań z zakresu samorządu gminnego, jak i samorządu powiatowego. Natomiast w orzecznictwie podkreśla się, że gmina (powiat) nie może być stroną w postępowaniu administracyjnym (odwoławczym, nadzwyczajnym) w sprawie indywidualnej, w której w pierwszej instancji decyzję wydał wójt, burmistrz lub prezydent, ponieważ nie jest możliwe występowanie organu orzekającego w sprawie jednocześnie w roli strony tego postępowania. Prezydent miasta na prawach powiatu nie może więc w jednej sprawie występować w różnych rolach, to jest jako organ wykonawczy reprezentując interes prawny gminy oraz równolegle jako organ pełniący funkcję starosty w zakresie zadań powiatu. Dlatego powierzenie właściwości rzeczowej prezydentowi miasta na prawach powiatu do prowadzenia postępowania skutkuje tym, że miasto, którego jest on prezydentem, nie ma prawa strony w takim postępowaniu.

„Powierzenie organowi jednostki samorządu terytorialnego właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej w formie decyzji administracyjnej, niezależnie od tego, czy nastąpiło to w na mocy ustawy, czy też w drodze porozumienia, wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę jej interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego, czy też sądownoadministracyjnego.” – można przeczytać w uzasadnieniu.

NSA przywołał przy tym orzecznictwo związane z postępowaniami o odszkodowanie za nieruchomości przejęte pod drogę publiczną. Według Sądu wynika z tego potwierdzenie faktu, że organy samorządowe włączone do systemu organów administracji publicznej, prowadzących postępowanie w konkretnej sprawie, oznacza znaczne ograniczenie zakres uprawnień procesowych jednostek samorządu terytorialnego jako osób prawnych. „W zakresie, w jakim organ jednostki samorządu terytorialnego wykonuje funkcję organu administracji publicznej, nie jest on (ani też żaden z pozostałych organów danej jednostki) uprawniony do reprezentowania jej interesu prawnego, rozumianego jako interes osoby prawnej. Nie do przyjęcia jest w związku z tym stanowisko, że jednostka samorządu terytorialnego może zajmować różną pozycję - raz organu wydającego decyzję, innym razem strony postępowania - w

## NSA: decyzja prezydenta miasta wyklucza udział tej jednostki jako strony postępowania

Kategoria: Zarządzanie Przestrzenią

Opublikowano: sobota, 25, luty 2023 10:53

Adrian Pokrywczyński

Odsłony: 1759

---

zależności od etapu załatwiania sprawy” – mówi Naczelny Sąd Administracyjny przywołując całą serię wyroków w tym temacie.

Wyrok o sygnaturze I OSK 866/22 jest prawomocny.

Warto jednak przypomnieć, że wcześniej NSA wypowiedział się na temat swoistej dwutorowej roli prezydenta miasta na prawach powiatu w inny sposób. W wyroku z dnia z dnia 21 kwietnia 2022 r. (sygn. I OSK 546/22), [o którym pisaliśmy TUTAJ](#), najwyższy sąd administracyjny w naszym kraju stwierdził, że skoro miasto na prawach powiatu mogłoby być zobowiązane do wypłaty odszkodowania za nieruchomość, to nie może być pozbawione prawa do wniesienia skargi w sprawie sporu o to odszkodowanie tylko dlatego, że prezydent miasta jest równocześnie starostą, który wydał decyzję. Gdyby bowiem odmówić mu w zaistniałej sytuacji tego prawa, to żaden inny sposób miasto nie mogłoby realizować prawa jednostki samorządu terytorialnego do obrony interesów tej jednostki.

Również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 29 października 2009 r., K 32/08 podkreślał, że pozbawienie prawa do udziału na prawach strony w postępowaniu sądownoadministracyjnym gminy, a także pozbawienie jednostki samorządu terytorialnego prawa do wnoszenia skarg do sądów administracyjnych, dotyczy wyłącznie spraw, w których organ danej jednostki rozpatrywał sprawę administracyjną i wydał decyzję w I instancji. Tymczasem jest inaczej, gdy prezydent, wydając decyzję o odmowie ustalenia odszkodowania nie działał jako organ wykonawczy gminy, a jako starosta.