

Uzasadnienie

1. Stan faktyczny.

1.1. Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Komisja) postanowieniem z 25 lipca 2017 r., nr R 3/17, ukarała Hannę Gronkiewicz-Waltz grzywną w wysokości 3000 zł.

W uzasadnieniu postanowienia Komisja wskazała na następujące okoliczności sprawy.

Na podstawie art. 18 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 718; dalej: ustawa) w zw. z art. 50 § 1 i art. 54 § 1 k.p.a. Komisja wezwała Prezydent m.st. Warszawy – Hannę Gronkiewicz-Waltz, aby w dniu 25 lipca 2017 r. o godz. 10.00 osobiście stawiała się na rozprawie w gmachu Ministerstwa Sprawiedliwości przy Al. Ujazdowskich 11 w Warszawie, sala nr 501. Wezwanie zostało prawidłowo doręczone w dniu 5 lipca 2017 r. Komisja uznała przy tym Prezydenta m.st. Warszawy Hannę Gronkiewicz-Waltz za stronę postępowania toczącego się przed Komisją.

W dniu 25 lipca 2017 r. na rozprawę nie stawiała się Prezydent m.st. Warszawy Hanna Gronkiewicz-Waltz. Stawili się pełnomocnicy Prezydenta m.st. Warszawy: adw. Zofia Gajewska oraz adw. Bartosz Przeciechowski, którzy przekazali stanowisko Prezydenta m.st. Warszawy dotyczące jej nieobecności na rozprawie. Wskazali, że Prezydent m.st. Warszawy nie jest stroną postępowania przed Komisją i nie jest zobowiązana do osobistego stawiennictwa na rozprawie. Ponadto Prezydent m.st. Warszawy w dniu rozprawy w godzinach 10:00 - 15:00 uczestniczy w posiedzeniach zespołu koordynacyjnego w sprawach ważnych dla miasta. Na rozprawie stawiał się także Piotr Rodkiewicz – Dyrektor Biura Spraw Dekretowych Urzędu m. st. Warszawy i Marek Mikos – Zastępca Dyrektora Biura Architektury i Planowania Przestrzennego. Komisja uznała niestawiennictwo Prezydenta m.st. Warszawy Hanny Gronkiewicz-Waltz za nieuzasadnione.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy Komisja może wezwać stronę do stawienia się na rozprawie osobiście. Udział strony wezwanej do stawienia się na rozprawę jest obowiązkowy niezależnie od miejsca zamieszkania. Na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy strona, która mimo prawidłowego wezwania nie stawiała się bez uzasadnionej przyczyny albo bez zezwolenia kierującego rozprawą opuściła Komisję przed jej zakończeniem,

Sygn. akt I SA/Wa 1355/17

może być ukarana grzywną do 3000 zł, a w razie ponownego niezastosowania się do wezwania – grzywną do 10000 zł.

Prezydent m.st. Warszawy jest organem wykonawczym miasta – wykonuje należące do jego kompetencji gminne i powiatowe zadania własne, zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, w tym zadania wynikające ze stołecznego charakteru m.st. Warszawy oraz zadania wynikające z porozumień zawartych z jednostkami samorządu terytorialnego. Prezydent wykonuje funkcje określone w przepisach prawa dla starosty oraz zarządu powiatu, ze względu na fakt, iż Miasto Stołeczne Warszawa jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu.

Nieruchomość, której dotyczyła decyzja reprivatyzacyjna Prezydenta m.st. Warszawy położona jest na terenie objętym działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.). Na podstawie art. 1 tego dekretu wszystkie grunty leżące w granicach miasta Warszawy przeszły na własność Gminy m.st. Warszawy, a po likwidacji gmin w 1950 r. na własność Skarbu Państwa. Następnie powyższy grunt z dniem 27 maja 1990 r. stał się własnością Dzielnicy Gminy m.st. Warszawa - Śródmieście, a na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 41 poz. 361 ze zm.) przeszedł na własność Miasta Stołecznego Warszawy.

Sprawa leżąca w zakresie kognicji Komisji dotyczy oceny zgodności z prawem decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 3 lutego 2012 r., nr 69/GK/DW/2012 i decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z 1 marca 2012 r., nr 140/GK/DW/2012 w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego.

Należy przy tym odróżnić sytuacje, gdy ustawa powierza organowi jednostki samorządu terytorialnego rolę organu administracji publicznej, który w danym postępowaniu administracyjnym wydaje decyzje. Jednostka ta nie staje się wówczas stroną tego postępowania nawet, gdy decyzja wywołuje określone skutki cywilnoprawne dla niej jako właściciela (zob.: uchwała NSA z 9 października 2000 r., OPK 14/00, ONSA 2001/1/17; wyrok NSA z 19 października 2006 r., I OSK 1356/05; wyrok NSA z 18 lipca 2007 r., I OSK 1211/06). Inaczej wygląda stan prawny gdy organ działa jako właściciel gruntu na poziomie postępowania szczególnego. Powierzenie organowi jednostki samorządu terytorialnego kompetencji władczej do orzekania w sprawie wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę w tej samej sprawie interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego czy sądownoadministracyjnego, co nie jest przez Komisję kwestionowane. Jednoznaczne jest przy tym, że Prezydent m.st. Warszawy wydając decyzje z 3 lutego 2012 r. i z 1 marca 2012 r. nie miał możliwości

zaskarżenia decyzji własnej działając w imieniu Miasta Stołecznego Warszawy. Ponadto, Prezydent m.st. Warszawy nie jest legitymowany do wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności w przedmiocie własnej decyzji lub decyzji wydanej na skutek odwołania od niej (tak uchwała NSA z dnia 9 października 2000 r., OPK 14/00, ONSA 2001, nr 1, poz. 17). Przedstawione stanowisko znajduje oparcie w licznych orzeczeniach sądów administracyjnych oraz poglądach części doktryny. W istocie, w orzecznictwie sądów administracyjnych została sformułowana reguła kolizyjna, która nakazuje dawać pierwszeństwo roli organu administracji załatwiającego sprawę, co oznacza, że przeznaczenie organowi administracji takiej roli w sprawie przez przepisy prawa wyklucza jego udział w tym samym postępowaniu w charakterze strony tego postępowania (por. postanowienie NSA z dnia 22 października 2009 r., I OSK 1406/09; wyrok NSA z dnia 5 listopada 2014 r., I OSK 801/14).

Powyższa reguła nie ma zastosowania w niniejszym postępowaniu rozpoznawczym. W ocenie Komisji, Prezydent m.st. Warszawy występował w charakterze organu administracyjnego wyłącznie na etapie postępowanie dekretowego, wydając decyzję reprivatyzacyjną, natomiast na etapie postępowania przed Komisją uzyskał status strony, jako organu reprezentującego Miasto Stołeczne Warszawa.

Postępowanie przed Komisją dotyczy decyzji ostatecznych i jest postępowaniem nadzwyczajnym o szczególnym charakterze, nie powiela jednak kompetencji organów nadzoru z uwagi na całkowicie odmienne zasady i podstawy działania Komisji.

Uprawnienia właścicielskie, które miało Miasto Stołeczne Warszawa przed przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności decydują zatem o interesie prawnym do udziału w postępowaniu przed Komisją. W myśl natomiast art. 40 ust.1 ustawy ostateczna decyzja, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy, stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej wpisu dokonanego na podstawie uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej lub na podstawie aktu notarialnego sporządzonego z uwzględnieniem uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej oraz wpisania jako właściciela m.st. Warszawy.

Komisja zwraca uwagę, że na obecnym etapie nie jest zasadne kwestionowanie statusu strony w toku postępowania przed Komisją. Jeżeli organ uznał, że stroną postępowania rozpoznawczego jest Miasto Stołeczne Warszawa, to Hanna Gronkiewicz-Waltz, Prezydent m.st. Warszawy, wezwana do osobistego stawiennictwa powinna była się stawić na rozprawę. Gdyby każda strona postępowania toczącego się przed Komisją miała możliwość dowolnego kwestionowania swojego statusu w postępowaniu, to uniemożliwiłoby to prowadzenie jakichkolwiek prac Komisji. Kwestia

Sygn. akt I SA/Wa 1355/17

zagadnienia legitymacji procesowej strony może być jednak podnoszona w postępowaniu sądownoadministracyjnym w drodze skargi. Podsumowując, w postępowaniu rozpoznawczym toczącym się przed Komisją stroną postępowania jest niewątpliwie Miasto Stołeczne Warszawa, reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy.

Mimo prawidłowego wezwania Hanna Gronkiewicz-Waltz nie stawiała się osobiście na rozprawę. Pełnomocnicy strony w dniu rozprawy wskazali, że powodem niestawiennictwa jest obecność Prezydent m.st. Warszawy Hanny Gronkiewicz-Waltz na cotygodniowym posiedzeniu zespołu koordynacyjnego w sprawach istotnych dla miasta. Komisja zwraca uwagę, że o wezwaniu na rozprawę Prezydent m.st. Warszawy Hanna Gronkiewicz-Waltz wiedziała już 5 lipca 2017 r. Tym samym niestawiennictwo na rozprawę w dniu 25 lipca 2017 r. spowodowane, zgodnie z oświadczeniem pełnomocników, obecnością Prezydenta m.st. Warszawy na cotygodniowych posiedzeniach zespołu koordynacyjnego w sprawach dotyczących miasta należy uznać za nieuzasadnione. Z uwagi na istotę postępowania przed komisją i skutki jakie wywołują wydawane przez nią decyzje, tylko nadzwyczajne okoliczności mogą być usprawiedliwieniem dla nieobecności na rozprawie. Dodatkowo należy zauważyć, że Prezydent m.st. Warszawy Hanna Gronkiewicz-Waltz dotychczas nie stawiała się na żadne wezwanie Komisji i w każdym przypadku kwestionowała konieczność swojego osobistego stawiennictwa. Komisja wskazuje, że wielokrotne i uporczywe niestawiennictwo strony znacznie utrudnia rzetelne wyjaśnienie spraw będących przedmiotem postępowania przed Komisją. Z tego względu niemożliwe jest przeprowadzenie dowodu z przesłuchania strony – Miasta Stołecznego Warszawy. W ocenie Komisji, zeznania tej strony mogły przyczynić się do dokładnego wyjaśnienia sprawy reprivatyzacyjnej. Prezydent m.st. Warszawy nadzorował bowiem postępowania dekretowe. Niestawiennictwo na rozprawie utrudniło realizację zasady prawdy obiektywnej, do czego Komisja została zobowiązana zgodnie z art. 7 k.p.a. w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy.

W ocenie Komisji, stawienie się na rozprawie pełnomocników w żadnej mierze nie ekskulpuje Prezydenta m.st. Warszawy. Po pierwsze, pełnomocnik strony nie może zostać przesłuchany w charakterze strony. Sąd Najwyższy w postanowieniu z 25 czerwca 2008 r., III CSK 327/07, stwierdził, że pełnomocnik strony może być przesłuchany w charakterze świadka. Po drugie, w sprawie Prezydent m.st. Warszawy została wezwana do osobistego stawiennictwa. Uznanie stawiennictwa pełnomocników

strony za wystarczające skutkowałyby tym, że regulacja art. 18 ustawy byłaby bezprzedmiotowa.

W ocenie Komisji osobą ukaraną powinna być Hanna Gronkiewicz-Waltz jako Prezydent m.st. Warszawy. Stroną postępowania rozpoznawczego jest Miasto Stołeczne Warszawa, reprezentowane przez Prezydenta m.st. Warszawy (organ wykonawczy gminy) zgodnie z art. 31 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.) w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 2015 r. poz. 1438, ze zm.).

1.2. Skargę na postanowienie Komisji z 25 lipca 2017 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniosła Prezydent m.st. Warszawy, reprezentowana przez adwokata. Zaskarżonemu postanowieniu zarzucono naruszenie:

- art. 23 k.p.a. w zw. z art. 38 ust. 1 i 2 ustawy poprzez wymierzenie Prezydentowi m.st. Warszawy kary grzywny pomimo że kontynuowanie postępowania było nieuprawnione do czasu rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego przez Naczelny Sąd Administracyjny, gdyż przeprowadzenie dowodu z zeznań strony nie było w niniejszej sprawie czynnością niecierpiącą zwłoki, przez co czynność ta nie mogła być podjęta przed rozstrzygnięciem sporu kompetencyjnego;

- art. 18 ust. 1 i 2 ustawy w zw. z art. 124 § 1 k.p.a. poprzez sporządzenie postanowienia o nałożeniu grzywny w formie pisemnej w sposób sprzeczny z treścią postanowienia ogłoszonego ustnie na rozprawie w dniu 25 lipca 2017 r., wobec orzeczenia w postanowieniu sporządzonym w formie pisemnej o ukaraniu grzywną Hanny Gronkiewicz-Waltz, podczas gdy Komisja przyznała status strony niniejszego postępowania m.st. Warszawa, reprezentowanemu przez organ wykonawczy – Prezydenta m.st. Warszawy, wezwanie na rozprawę zostało skierowane do organu – Prezydenta m.st. Warszawy, Członkowie Komisji głosowali na rozprawie w przedmiocie ukarania grzywną organu – Prezydenta m.st. Warszawy, a konsekwencją tego było ogłoszenie na rozprawie postanowienia o nałożeniu grzywny na Prezydenta m.st. Warszawy, a nie na osobę fizyczną – Hannę Gronkiewicz-Waltz;

- art. 18 ust. 1 i 2 ustawy w zw. z art. 28 k.p.a. w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy poprzez uznanie, że Prezydentowi m.st. Warszawy przysługuje status strony w postępowaniu przed Komisją, co skutkowało bezpodstawnym wezwaniem Prezydenta m.st. Warszawy do osobistego stawiennictwa na rozprawie w dniu 25 lipca 2017 r. w charakterze strony, w sytuacji gdy Prezydent m.st. Warszawy nie jest stroną postępowania przed Komisją w

zakresie decyzji, o których mowa w art. 2 pkt 3 lit. a ustawy z uwagi na fakt, że organ administracji publicznej nie może być stroną w postępowaniu, w którym ocenie podlega wydana przez niego decyzja administracyjna i z tego względu nie może składać zeznań w charakterze strony;

- art. 18 ust. 2 ustawy poprzez jego niewłaściwe zastosowanie skutkujące ukaraniem Prezydenta m.st. Warszawy karą grzywny, pomimo że w piśmie z 18 lipca 2017 r. Prezydent m.st. Warszawy wyjaśnił przyczyny, dla których nie może brać udziału w niniejszej sprawie w charakterze strony, a tym samym zostać przesłuchany w charakterze strony, wobec czego brak jest podstaw do uznania, że Prezydent m.st. Warszawy nie stawiał się na rozprawę w dniu 25 lipca 2017 r. bez uzasadnionej przyczyny i w konsekwencji wymierzenia mu kary grzywny;

- art. 86 k.p.a. w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy poprzez bezzasadne wezwanie Prezydenta m.st. Warszawy do złożenia zeznań w charakterze strony, w sytuacji gdy okoliczności sprawy były na tyle wyjaśnione, że nie wymagały przeprowadzenia dodatkowego postępowania dowodowego z zeznań strony, który to dowód ma charakter pomocniczy i konieczność jego przeprowadzenia występuje dopiero wówczas, gdy po wyczerpaniu środków dowodowych pozostały niewyjaśnione fakty istotne dla sprawy;

- art. 12 ustawy poprzez jego niezastosowanie, a w konsekwencji wadliwe ukaranie Prezydenta m.st. Warszawy karą grzywny w sytuacji, gdy organ wywiązuje się z nałożonych na niego w ustawie obowiązków, w szczególności przedstawił dokumenty konieczne do rozpatrzenia sprawy;

- art. 8 k.p.a. w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy w zw. z art. 32 § 1 [powinno być ust. 1] Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wobec nałożenia na Prezydenta m.st. Warszawy grzywny za niestawiennictwo na rozprawie, pomimo że Komisja przesłuchała jako świadka przedstawiciela m.st. Warszawy – Dyrektora Biura Spraw Dekretowych Piotra Rodkiewicza, a jednocześnie pomimo niestawienia się stron – Johahana Elkes, Daniela Reuven Tugendreich, Benjamina Tugendreich, którzy również dostali wezwanie do obowiązkowego osobistego stawiennictwa, Komisja nie nałożyła na ww. grzywny, a jedynie ograniczyła się do przeprowadzenia dowodu z wyjaśnień pełnomocnika stron.

Ponadto skarżący, na podstawie art. 106 § 3 i 5 p.p.s.a., wniósł o dopuszczenie dowodu z dokumentu elektronicznego, tj. nagrania cz. 2 rozprawy z 25 lipca 2017 r., opublikowanego pod adresem: <https://www.youtube.com/watch?v=qifz0wec2Wo> oraz z transkrypcji 2 cz. rozprawy z 25 lipca 2017 r. od godziny: 1:17:26 do 1:17:50 na okoliczność rozbieżności pomiędzy treścią postanowienia o nałożeniu grzywny z 25

Sygn. akt I SA/Wa 1355/17

lipca 2017 r. ogłoszonego na rozprawie, a treścią postanowienia sporządzonego w formie pisemnej.

Z uwagi na powyższe skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonego postanowienia (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), jako wydanego z rażącym naruszeniem art. 23 k.p.a., ewentualnie o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania.

1.3. W odpowiedzi na skargę Komisja wniosła o jej odrzucenie z uwagi na niedopuszczalność (art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.), ewentualnie o jej oddalenie, a także o rozpoznanie sprawy na rozprawie i o oddalenie wniosku dowodowego zawartego w skardze.

1.4. W piśmie procesowym z 23 października 2017 r. strona skarżąca w uzupełnieniu skargi podniosła zarzut naruszenia art. 18 ust. 1 i 2 ustawy w zw. z § 19 ust. 1 pkt 1 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulaminu działania Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i nałożenie na Prezydenta m.st. Warszawy grzywny, pomimo niespełnienia przesłanek jej orzeczenia wobec nieprawidłowego wezwania Prezydenta m.st. Warszawy na rozprawę, jako niepoprzedzonego postanowieniem Komisji o wezwaniu Prezydenta m.st. Warszawy do osobistego stawiennictwa na rozprawę. Strona skarżąca wniosła ponadto o przeprowadzenie dowodu z dokumentów w postaci szeregu postanowień Komisji na okoliczność, że przed wysłaniem do świadków przez Przewodniczącą Komisji wezwania do stawiennictwa na rozprawie, Komisja kolegialnie każdorazowo postanawiała o dopuszczeniu dowodu z zeznań świadka, a w przypadku Prezydenta m.st. Warszawy nie wydała postanowienia o dopuszczeniu i przeprowadzeniu dowodu z zeznań Prezydenta m.st. Warszawy i wezwaniu Prezydenta m.st. Warszawy do osobistego stawiennictwa na rozprawie, w konsekwencji na okoliczność, że Prezydent m.st. Warszawy nie został prawidłowo wezwany na rozprawę w dniu 25 lipca 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

2. W ocenie sądu skarga podlegała uwzględnieniu, aczkolwiek nie wszystkie podniesione w niej zarzuty okazały się zasadne (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

2.1. Dopuszczalność skargi do sądu administracyjnego w niniejszej sprawie.

Przedmiotem skargi jest postanowienie Komisji z 25 lipca 2017 r., wydane na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy, w sprawie ukarania Hanny Gronkiewicz-Waltz grzywną w wysokości 3000 zł. W odpowiedzi na skargę Komisja wniosła w pierwszej kolejności o jej odrzucenie jako niedopuszczalnej, powołując się przy tym na art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Zdaniem Komisji nie jest to bowiem postanowienie, na które służy zażalenie (to ostatnie służy tylko na postanowienie o odmowie zwolnienia z grzywny – art. 20 ustawy), ani postanowienie kończące postępowanie w sprawie lub rozstrzygające sprawę co do istoty, a tylko takie postanowienia mogą być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.

Stanowisko Komisji w kwestii dopuszczalności skargi nie jest jednak konsekwentne. W pouczeniu o środkach zaskarżenia, zawartym w zaskarżonym postanowieniu, poinformowano stronę, że „od niniejszego postanowienia nie służy środek zaskarżenia” i że postanowienie jest ostateczne w toku instancji (pkt 1 pouczenia). W pkt 2 pouczenia, które powinno odnosić się *stricte* do aktu administracyjnego, w którym jest zawarte, stronę poinformowano o prawie do skargi do sądu administracyjnego, powołując art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a., i o trybie jej wnoszenia. Także w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia znalazło się stwierdzenie, że „kwestia zagadnienia legitymacji procesowej strony może być jednak podnoszona w postępowaniu sądownoadministracyjnym w drodze skargi” (str. 6 postanowienia).

W ocenie sądu skarga na postanowienie Komisji z 25 lipca 2017 r. jest jednak dopuszczalna. Jest oczywiste, że zaskarżone postanowienie nie jest postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie lub rozstrzygającym sprawę co do istoty. Nie zamyka bowiem drogi do wydania orzeczenia co do istoty sprawy (jak dla odmiany np. postanowienie o niedopuszczalności odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy), ani też nie rozstrzyga istoty sprawy w znaczeniu materialnym. To ostatnie rozstrzygnięcie może zapaść jedynie na gruncie art. 29 ustawy. Wbrew natomiast pouczeniu zawartemu w postanowieniu z 25 lipca 2017 r. służył od niego środek zaskarżenia w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, co wynika wprost z art. 9 ust. 1 w zw. z art. 36 ustawy. Zgodnie z powołanymi przepisami „Komisja wydaje decyzje i postanowienia”, a „Do decyzji i postanowień Komisji stosuje się odpowiednio przepis art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, z wyłączeniem decyzji, o których mowa w art. 34 ust. 3.” Z art. 36 ustawy wynika tylko jedno wyłączenie odnośnie dopuszczalności wniosku o ponowne

rozpatrzenie sprawy, odnoszące się do decyzji wydawanych w oparciu o art. 34 ust. 3 ustawy. Jedynie językowa wykładnia art. 36 ustawy mogłaby wskazywać, że od wszystkich postanowień wydawanych przez Komisję służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a. w zw. z art. 36 ustawy). Wydaje się to jednak rozwiązanie mało racjonalne (ale jest to uwaga skierowana głównie do ustawodawcy), bowiem wówczas nawet postanowienia Komisji np. w kwestii dopuszczenia dowodu byłyby zaskarżalne, także na drodze sądowej. Na użytek tej sprawy przyjąć więc należy, że jeśli wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przysługujący od postanowienia (z uwagi na brak organu wyższego stopnia nad Komisją, która jednak jest ustrojowo różna od Ministra czy SKO) ma być substytutem zażalenia (o czym będzie jeszcze mowa), to powinien on przysługiwać co najmniej od takich postanowień, na które kodeks postępowania administracyjnego przewiduje w analogicznych sytuacjach zażalenie. W art. 88 § 1 k.p.a. (w zw. z art. 86) przewidziane jest zażalenie na postanowienie o ukaraniu grzywną, więc od postanowienia wydanego na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy powinien także przysługiwać wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Alternatywą jest gramatyczne odczytanie art. 36 ustawy, a wówczas wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy również przysługuje.

Jak wspomniano wyżej wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest substytutem zażalenia (zob. art. 144 w zw. z art. 127 § 3 in fine k.p.a.). W art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. wszak chodzi o to, żeby oprócz postanowień, które zamykają drogę do wydania orzeczenia co do meritum lub rozstrzygają w ten sposób sprawę (to ostatnie zdarza się bardzo rzadko), przedmiotem skargi mogły być tylko te postanowienia, na które służy środek zaskarżenia, co koresponduje z art. 52 § 1 p.p.s.a. zawierającym wymóg wyczerpania środków zaskarżenia, jeżeli takie służą stronie. Jeżeli więc co do zasady od postanowienia z 25 lipca 2017 r. służył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, to skargę na takie postanowienie na gruncie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. należało uznać za dopuszczalną. Na przeszkodzie takiemu rozumowaniu nie stoi także fakt, że art. 20 ustawy przewiduje możliwość zwolnienia z grzywny w przypadku usprawiedliwienia nieobecności na rozprawie lub odmowy zeznań, a na odmowę zwolnienia przysługuje zażalenie. Czym innym jest bowiem kontrola zasadności nałożenia grzywny na określony podmiot, a czym innym zwolnienie z grzywny w razie usprawiedliwienia nieobecności. To drugie może mieć miejsce tylko wtedy, gdy grzywną został ukarany podmiot, wobec którego przepis dopuszczał w ogóle nałożenie grzywny.

Wprawdzie od postanowienia Komisji z 25 lipca 2017 r. złożony został zarówno wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (w dniu 1 sierpnia 2017 r.), jak i skarga do

sądu administracyjnego (w dniu 9 sierpnia 2017 r.), jednakże zgodnie z obecnym brzmieniem art. 52 § 3 p.p.s.a. „Jeżeli stronie przysługuje prawo do zwrócenia się do organu, który wydał decyzję z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może wnieść skargę na tę decyzję bez skorzystania z tego prawa.” W powiązaniu z art. 36 ustawy, który odsyła do odpowiedniego stosowania art. 127 § 3 k.p.a. także do postanowień, uznać należy *per analogiam* (co jest dopuszczalne w zakresie procedury), że art. 52 § 3 p.p.s.a. odnosi się w tym wypadku także do postanowienia Komisji z 25 lipca 2017 r., skoro co do zasady postanowienie takie jest zaskarżalne do sądu, co wyjaśniono wyżej.

Sąd wziął pod uwagę także i to, że strona skarżąca zastosowała się do pouczenia zawartego w zaskarżonym postanowieniu, z którego wynikało, że od postanowienia z 25 lipca 2017 r. nie przysługują żadne środki zaskarżenia w toku instancji (co było pouczeniem błędnym), ale za to przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Strona skarżąca nie może bowiem ponosić negatywnych skutków tego, że zastosowała się do skierowanego do niej pouczenia organu, który wydał zaskarżony akt. Przepis art. 112 k.p.a. stanowi, że „Błędne pouczenie w decyzji co do prawa odwołania lub skutków zrzeczenia się odwołania albo wniesienia powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia.” Powyższe oznacza, że strona nie może ponosić negatywnych skutków błędnego pouczenia, które jest integralną częścią aktu administracyjnego (por. wyrok NSA z 19 października 2007 r., I OSK 2014/06; wyrok NSA z 29 stycznia 2008 r., II OSK 211/07). Przepis art. 112 k.p.a. stanowi przykład konkretyzacji, sformułowanej w art. 9 k.p.a. zasady, według której organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Stanowisko takie jest ugruntowane od dawna w orzecznictwie (zob. np. wyrok NSA z 9.12.2016 r., II OSK 702/15, LEX nr 2205733). Zasady te mają w pełni zastosowanie w niniejszej sprawie z uwagi na art. 38 ust. 1 ustawy, który stanowi, że „W sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, z wyłączeniem art. 31 tej ustawy.”

Odnosnie dopuszczalności skargi jest jeszcze jedna kwestia, która wiąże się z powyższymi rozważaniami. Otóż grzywną ukarana została Hanna Gronkiewicz-Waltz, a skargę wnosi Prezydent m.st. Warszawy. Zauważyć w związku z tym należy, że Komisja w sposób dowolny i niekonsekwentnie przyjmuje, kto powinien być w tej sprawie podmiotem ukaranym za niestawiennictwo na rozprawie. Z uzasadnienia zaskarżonego postanowienia wynika bowiem, że stroną postępowania jest Miasto Stołeczne Warszawa, jako jednostka samorządu terytorialnego, które powinno być reprezentowane przez organ wykonawczy, czyli Prezydenta, a grzywna nakładana jest na piastuna organu. W konkluzji stwierdzono natomiast, że „osobą ukaraną powinna być Hanna Gronkiewicz-Waltz jako Prezydent m.st. Warszawy.” Wobec zaistniałych wątpliwości, kogo Komisja uznaje za podmiot, który można ukarać grzywną: organ jednostki samorządu terytorialnego, czy jego piastuna, skarga wniesiona przez którykolwiek z tych podmiotów powinna być w takiej sytuacji uznana za wniesioną przez podmiot legitymowany (art. 50 § 1 p.p.s.a.). Przeciwnie stanowisko mogłoby jeden z tych podmiotów narazić na utratę konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) i naruszałoby zasadę zaufania uczestników postępowania do organów władzy publicznej, o jakiej mowa w art. 8 k.p.a.

2.2. Problem stron w postępowaniu przed Komisją.

Ustawa z 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (ustawa), nie zawiera własnej definicji strony postępowania toczącego się przed Komisją. W takiej sytuacji stronę postępowania definiuje art. 28 k.p.a., z mocy odesłania zawartego w art. 38 ust. 1 ustawy. Zgodnie z art. 28 k.p.a. „Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.” Nie ma tu miejsca ani potrzeby omawiania na użytek niniejszej sprawy obiektywnej i subiektywnej teorii strony, prezentowanych w doktrynie prawa administracyjnego (zob. dla przykładu A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do art. 28 k.p.a., LEX/el 2016, oraz powołaną w uw. 1 literaturę). W praktyce największej trudności w ustaleniu interesu prawnego dotyczy jednostki samorządu terytorialnego (lub Skarbu Państwa), której organ orzekał w sprawie w postępowaniu administracyjnym. Ten przypadek wymaga rozważenia w niniejszej sprawie. Pozostałe strony postępowania przed Komisją można dość jednoznacznie identyfikować w oparciu o kryteria wypracowane w doktrynie i orzecznictwie na gruncie art. 28 k.p.a.

Co do zasady w orzecznictwie przyjmuje się, że powierzenie organowi jednostki samorządu terytorialnego właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej, w formie decyzji administracyjnej, wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę w tej sprawie jej interesu prawnego w trybie postępowania sądowoadministracyjnego. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeżeli obowiązujące prawo powierza jednostce samorządu terytorialnego kompetencję do rozstrzygania, w drodze decyzji, o prawach i obowiązkach podmiotu pozostającego poza systemem organów administracji publicznej, jednostka ta nie staje się stroną tego postępowania nawet wówczas, gdy decyzja wywołuje określone skutki cywilnoprawne dla niej jako właściciela (por. uchwałę NSA z 9 października 2000 r., OPK 14/00, ONSA 2001/1/17 oraz z 19 maja 2003 r., OPS 1/03, ONSA 2003/4/115). Pogląd ten został podtrzymany również po zmianie modelu sądownictwa administracyjnego, na gruncie prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W postanowieniu z 10 stycznia 2012 r., I OSK 2428/11, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że gmina, której organ wydał decyzję w sprawie w pierwszej instancji, nie ma legitymacji skargowej do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję organu odwoławczego wydaną w tejże sprawie (LEX nr 1107476). Podobne stanowisko zostało wyrażone np. w postanowieniach NSA: z 27 listopada 2008 r., II OSK 132/08; z 25 listopada 2009 r., I OSK 1551/09; z 1 lutego 2006 r., I OSK 386/05, LEX nr 194022.

W uzasadnieniu uchwały NSA z 19 maja 2003 r., OPS 1/03 (ONSA 2003/4/115), zawarte zostało stwierdzenie, że rola jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym jest wyznaczona przepisami prawa materialnego. Może być ona – jako osoba prawna – stroną tego postępowania i wówczas organy ją reprezentujące będą broniły jej interesu prawnego, korzystając z gwarancji procesowych, jakie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego przyznają stronom postępowania administracyjnego. Ustawa jednak może organowi jednostki samorządu terytorialnego wyznaczyć rolę organu administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. Wtedy będzie on reprezentował interes jednostki samorządu terytorialnego w formach właściwych dla organu prowadzącego postępowanie.

Sąd w obecnym składzie podziela też pogląd, że „jeśli prezydent miasta na prawach powiatu, (...), wydał w pierwszej instancji decyzję o odszkodowaniu należnym od gminy, będąc jednocześnie organem wykonawczym i reprezentującym gminę na zewnątrz, to gmina taka – jako osoba prawna – na żadnym z późniejszych etapów postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego nie może być stroną postępowania. W takim przypadku wykonywanie władztwa administracyjnego przez

organ gminy następuje kosztem ograniczenia uprawnień samej gminy w sferze ochrony jej interesu prawnego” (zob. postanowienie NSA z 11 grudnia 2014 r., I OSK 820/13). Dotyczy to także postępowania nadzwyczajnego (zob. wyrok NSA z 22.10.2014 r., I OSK 568/13). Przy czym przez późniejszy etap postępowania administracyjnego należy rozumieć także postępowanie zmierzające do uchylecia lub zmiany decyzji, na mocy której strona nabyła prawo, o ile przewidują to przepisy szczególne (art. 163 k.p.a.). W ocenie sądu Komisja działa właśnie na podstawie takich przepisów szczególnych.

Co do zasady więc jednostka samorządu terytorialnego jako osoba prawna, której organ wydawał decyzję reprivatyzacyjną, w rozumieniu art. 2 pkt 3 ustawy, nie miałaby legitymacji strony w postępowaniu prowadzonym przez Komisję, gdyby chodziło tylko o „byt prawny” decyzji reprivatyzacyjnej, nawet gdyby jej uchylenie wywoływało określone skutki cywilne dla gminy jako właściciela (tożsamość sprawy administracyjnej w znaczeniu materialnym). Tymczasem jednak z niektórych rozwiązań przyjętych w ustawie z 9 marca 2017 r. wynika, że oprócz możliwości wydania określonych w art. 29 ust 1 rozstrzygnięć wobec decyzji reprivatyzacyjnej, Komisja może przyznawać dodatkowe uprawnienia na rzecz m.st. Warszawy (przewidziany w art. 31 zwrot równowartości nienależnego świadczenia, przysługujący m.st. Warszawa w oparciu o art. 32, oraz określenie wysokości szkody, będącej następnie podstawą do dochodzenia odszkodowania w trybie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa – art. 41 ust. 1 i 2 ustawy; określenie wysokości szkody determinuje później wysokość odszkodowania). O tych „dodatkowych” uprawnieniach m.st. Warszawy orzeka się w decyzji, o jakiej mowa w art. 29 ust. 1 pkt 4 (zob. art. 31 ust. 1 i art. 41 ust. 1), co powoduje, że m.st. Warszawa w postępowaniu przed Komisją nabywa interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a., gdyż chodzi tu o jego uprawnienia, o których nie rozstrzygała dotychczas kontrolowana przez Komisję decyzja reprivatyzacyjna. W takim znaczeniu jest to więc nowa sprawa administracyjna i sytuacja szczególna (a nie z uwagi na prawa rzeczowe gminy do nieruchomości, o których rozstrzygała już decyzja reprivatyzacyjna, w znaczeniu materialnym sprawy administracyjnej), która uzasadnia udział m.st. Warszawy w postępowaniu, mimo że wcześniej organ tej jednostki samorządowej wydał decyzję reprivatyzacyjną. Interes prawny gminy ogranicza się jednak tylko do tych dwóch kwestii, poruszonych wyżej.

2.3. Podmiot zobowiązany do stawienia się „osobiście” na rozprawie przed Komisją, w imieniu strony będącej samorządową osobą prawną.

Konsekwencją uznania m.st. Warszawy, jako osoby prawnej, za stronę postępowania prowadzonego przez Komisję, jest konieczność ustalenia podmiotu zobowiązanego do „osobistego” udziału w rozprawie w imieniu strony. Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy „Komisja może wezwać stronę do stawienia się na rozprawę osobiście. Udział strony wezwanej do stawienia się na rozprawę osobiście jest obowiązkowy niezależnie od miejsca zamieszkania.” Ponieważ z osobistym udziałem strony na rozprawie wiąże się możliwość przesłuchania w charakterze strony (w takim celu, jak wynika z wezwania z 5 lipca 2017 r., została wezwana Hanna Gronkiewicz-Waltz jako Prezydent m.st. Warszawy, na rozprawę), to posiłkowo można odwołać się do rozwiązań przyjętych na gruncie art. 86 k.p.a. w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy. Na tle tego pierwszego przepisu przyjmuje się, że „Do przesłuchania osoby prawnej należy stosować regułę przewidzianą w art. 300 § 1 k.p.c., zgodnie z którą za osobę prawną przesłuchuje się osoby wchodzące w skład organu uprawnionego do jej reprezentowania, przy czym do uznania organu należy, czy przesłuchać wszystkie te osoby, czy też tylko niektóre z nich” (A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do art. 86 k.p.a., LEX/el 2016). Organem uprawnionym do reprezentacji m.st. Warszawy jest Prezydent (zob. art. 11a ust. 1 pkt 2 i art. 31 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy). Osobą piastującą tę funkcję jest Hanna Gronkiewicz-Waltz. W ocenie sądu była więc podstawa do wezwania do osobistego udziału w rozprawie Prezydenta m.st. Warszawy – Hanny Gronkiewicz-Waltz. Nie oznacza to jeszcze jednak, że była również podstawa do nałożenia grzywny na organ uprawniony do reprezentowania m.st. Warszawy lub na piastuna tego organu.

2.4. Możliwość nałożenia grzywny w trybie art. 18 ust. 2 ustawy.

Przepis art. 18 ust. 2 ustawy stanowi, że grzywną można ukarać stronę, która mimo prawidłowego wezwania nie stawiała się bez uzasadnionej przyczyny albo bez zezwolenia kierującego rozprawą opuściła Komisję przed jej zakończeniem. Niezależnie od tego, kto powinien „osobiście” reprezentować stronę będącą samorządową osobą prawną na rozprawie, to w dalszym ciągu grzywną może być ukarana tylko strona, a nie jej organ lub piastun organu. Wbrew twierdzeniom Komisji, Prezydent m.st. Warszawy, ani tym bardziej piastun tego organu, nie jest i nigdy nie był stroną postępowania. Organ wydający decyzję reprivatyzacyjną, w rozumieniu art. 2 pkt 3 ustawy, nie może na żadnym późniejszym etapie stać się stroną postępowania, co wyjaśniono już wyżej, a osoba pełniąca funkcję piastuna organu nie ma żadnego własnego interesu w

Sygn. akt I SA/Wa 1355/17

sprawie, w rozumieniu art. 28 k.p.a. Stroną w niniejszej sprawie jest miasto stołeczne Warszawa. W ustawie z 9 marca 2017 r. brak jest natomiast przepisu, który pozwalałby ukarać grzywną organ reprezentujący stronę lub piastuna organu. Przepisy, do których odwołuje się Komisja w odpowiedzi na skargę – art. 262 § 1a ordynacji podatkowej, art. 120 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz art. 762 § 2 k.p.c., które przewidują w określonych w nich sytuacjach możliwość nałożenia grzywny, ogólnie mówiąc, na przedstawiciela osoby prawnej – nie mają w niniejszej sprawie zastosowania, gdyż do ich stosowania, nawet odpowiedniego, nie odsyła ustawa z 9 marca 2017 r. (odsyła tylko do odpowiedniego stosowania k.p.a.).

W prawie administracyjnym, co do zasady, stosowanie analogii, jako metody wykładni prawa, jest niedopuszczalne, gdyż praw lub obowiązków o charakterze publicznoprawnym nie można domniemywać, a tym bardziej nakładać obowiązków (jak np. kara grzywny) bez wyraźnej podstawy prawnej, z uwagi na ustrojową zasadę działania władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), która ustawowe potwierdzenie znajduje w art. 6 k.p.a. „Z zasadą legalizmu bezpośrednio związane jest zagadnienie dopuszczalności stosowania analogii w prawie administracyjnym. Z istoty demokratycznego państwa prawnego wynika, że niedopuszczalne jest stosowanie analogii na niekorzyść strony. Innymi słowy, organ administracji publicznej posługując się analogią nie może nałożyć na stronę obowiązków lub odmówić przyznania jej uprawnienia. Stanowisko takie NSA prezentował już od początku swojej działalności. Przykładowo, w wyroku z 19.10.1983 r. [II SA 1198-1202] NSA uznał „niedopuszczalność stosowania w prawie administracyjnym konstrukcji analogii przy ustalaniu zakresu jego ingerencji w prawa podmiotowe jednostki” [ONSA 1983/2/90], zaś w wyroku z 3.5.1985 r. [II SA 112/85] NSA stwierdził, że: „Jeżeli przepis szczególny wprowadza dla określonych w nim sytuacji i w przewidzianych w nim warunkach możliwość ograniczenia praw obywatela, stosowanie tego przepisu w drodze analogii do sytuacji innych niż w nim wymienione, choćby nawet były to sytuacje zbliżone, jest niedopuszczalne” [ONSA 1985/1/27]. Przykładem kontynuacji tego nurtu orzecznictwa może być wyrok WSA w Warszawie z 27.2.2013 r. [VI SA/Wa 2152/12], w którym przypomniano również, że niejasności i wątpliwości co do treści przepisu prawa nie mogą być interpretowane na niekorzyść strony” (zob. G. Rząsa, Zasada legalizmu w ogólnym postępowaniu administracyjnym – wybrane zagadnienia, MOP 2016, nr 13).

Przepis art. 18 ust. 2 ustawy, stanowiący podstawę prawną do nałożenia na określony podmiot (stronę) grzywny zaliczyć należy z całą pewnością do przepisów

nakładających obowiązek, co wyklucza stosowanie analogii. Jako że art. 38 ust. 1 ustawy odsyła tylko do odpowiedniego stosowania k.p.a., a nie przepisów powołanych w odpowiedzi na skargę, to argument podniesiony przez Komisję należy uznać za świadczący przeciw możliwości nałożenia grzywny na organ lub piastuna organu, a nie argument za takim rozwiązaniem. Sąd zdaje sobie przy tym sprawę, że *de lege lata*, gdyby chodziło nie o m.st. Warszawę (jak w niniejszej sprawie), ale o Skarb Państwa jako stronę postępowania wezwaną na rozprawę, to w przypadku braku odpowiedniej reprezentacji strony grzywna byłaby nakładana przez Skarb Państwa na samego siebie, ale z takim kształtem norm ustawowych mamy do czynienia w chwili obecnej, na co sąd nie ma żadnego wpływu. Niewątpliwie rozwiązania przyjęte w tej materii w ustawie należy uznać co najmniej za niekompletne.

W niniejszej sprawie w obecnym stanie prawnym ewentualna grzywna mogła być nałożona tylko na stronę, czyli na m.st. Warszawę. Nałożenie jej na organ tej osoby prawnej lub na piastuna tego organu narusza art. 38 ust. 2 ustawy, co stanowiło podstawę do uwzględnienia skargi.

2.5. Pozostałe zarzuty skargi.

W ocenie sądu za niezasadne należało uznać za to pozostałe zarzuty skargi, w tym zarzut naruszenia art. 23 k.p.a. i art. 86 k.p.a.

Do naruszenia art. 23 k.p.a. doszłoby jedynie wówczas, gdyby spór kompetencyjny rzeczywiście zaistniał. Tymczasem z postanowień Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanych w dniu 5 października 2017 r. (m. in. o sygn. I OW 178/17) wynika, że jeżeli sytuacja wskazana we wnioskach „dotyczy dwóch różnych postępowań prowadzonych w ramach odrębnych kompetencji przypisanych przez ustawodawcę dwóm różnym organom, czyli nie dotyczy tej samej sprawy w znaczeniu procesowym, lecz dwóch tego rodzaju spraw, to nie ma podstaw do kwalifikowania tej sytuacji jako sporu kompetencyjnego w rozumieniu art. 4 p.p.s.a. (...)”. W zakresie zaistnienia sporu kompetencyjnego sytuacja w niniejszej sprawie nie odbiega w żaden sposób od tej, jaka była rozstrzygana przez NSA w dniu 5 października 2017 r. i mimo że, jak podaje strona skarżąca w piśmie z 23 października 2017 r., spór w tej konkretnej sprawie prowadzonej pod sygn. R 3/17 nie został jeszcze przez NSA rozstrzygnięty, to przyjęć należy, że nie jest on rzeczywisty, gdyż nie dotyczy „tej samej sprawy w znaczeniu procesowym, lecz dwóch tego rodzaju spraw”.

Jeśli chodzi zaś o zarzut naruszenia art. 86 k.p.a. w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy zauważyć należy, że „Dopuszczalność stosowania dowodu z przesłuchania strony jest

uwarunkowana łącznym spełnieniem dwóch przesłanek. Pierwszą przesłanką jest wyczerpanie dostępnych środków dowodowych lub ich brak w ogóle, drugą – okoliczność, iż pozostały niewyjaśnione fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Ocena, czy przesłanki powyższe zostały spełnione, należy do organu administracji publicznej. Wniosek powyższy wypływa z brzmienia art. 86 k.p.a. stanowiącego, że "organ (...) może przesłuchać stronę". Swoboda oceny występowania przesłanek dopuszczalności przeprowadzenia dowodu z przesłuchania strony nie oznacza jednak dowolności w przeprowadzaniu tegoż dowodu, bowiem organ administracji publicznej winien kierować się zasadą prawdy obiektywnej. Z zasady tej wynika dla organu administracji publicznej obowiązek przeprowadzenia dowodu z przesłuchania strony, jeśli nie ma możliwości ustalenia stanu faktycznego sprawy zgodnego z rzeczywistością przy pomocy innych środków dowodowych" (H. Knysiak-Molczyk, Dowód z przesłuchania strony, [w] Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym, Zakamycze 2004). Z faktu, że do organu należy ocena, czy zaistniały przesłanki do dopuszczenia dowodu z przesłuchania strony, trzeba wyciągnąć wniosek, że zasadności tego dowodu nie może kwestionować podmiot wezwany do przesłuchania w charakterze strony. Nie może tego uczynić również sąd w niniejszym postępowaniu, gdyż nie kontroluje rozstrzygnięcia co do istoty sprawy, a tylko w zakresie ukarania grzywną za niestawiennictwo. Nie może więc ocenić, czy pozostały jeszcze niewyjaśnione fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, gdyż czyniłby to poza granicami niniejszej sprawy (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Odnosnie wnioskowanych w piśmie z 23 października 2017 r. i w samej skardze dowodów z dokumentów zauważyć należy, że brak możliwości ukarania w trybie art. 18 ust. 2 ustawy zarówno organu wykonawczego m.st. Warszawy (Prezydenta), jak i piastuna tego organu powoduje, że przeprowadzenie wnioskowanych dowodów jest niecelowe, z punktu widzenia wpływu na wynik sprawy.

2.6. Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit a) p.p.s.a. w zw. z art. 119 pkt 3 p.p.s.a. sąd orzekł jak w pkt 1 wyroku. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a.