

POSTANOWIENIE

Dnia 11 stycznia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie,
w składzie następującym:

Przewodniczący - Sędzia WSA Magdalena Durzyńska
po rozpoznaniu w dniu 11 stycznia 2018 r.
na posiedzeniu niejawnym
sprawy ze skargi **Prezydenta m.st. Warszawy**
na postanowienie Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji
reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych
z naruszeniem prawa
z dnia 30 sierpnia 2017 r., nr R 10/17
w przedmiocie ukarania grzywną Hanny Gronkiewicz-Waltz
postanawia

- 1. odrzucić skargę,**
- 2. zwrócić skarżącemu Prezydentowi m.st. Warszawy kwotę 100,00 (sto) złotych tytułem uiszczzonego wpisu sądowego.**

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 30 sierpnia 2017 r. Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (dalej jako komisja) działając na podstawie art. 18 ust. 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 2017r., poz. 718, dalej jako ustawa) ukarała Hannę Gronkiewicz - Waltz grzywną w wysokości 3000 zł za niestawiennictwo na rozprawie w sprawie R 10/17.

W uzasadnieniu ww postanowienia podniesiono, iż Hanna Gronkiewicz – Waltz jako reprezentant podmiotu, będącego stroną w sprawie tj. Miasta Stołecznego Warszawy – (dalej jako gmina) w dniu 30 sierpnia 2017 r. pomimo prawidłowego wezwania nie stawiała się na rozprawę. Stawili się natomiast pełnomocnicy Prezydenta m.st. Warszawy a także Dyrektor Biura Spraw Dekretowych Urzędu m. st. Warszawy.

Komisja wskazała, że w sprawie R 10/17 gmina jako samodzielna i samorządna osoba prawna (art. 165 Konstytucji) będąca właścicielem nieruchomości objętej postępowaniem, zgodnie z art. 28 kpa w zw. z art. 29 kpa, posiada indywidualny, konkretny i aktualny interes prawny do bycia stroną postępowania. Dalej komisja przywołała art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.), wg którego Prezydent m.st. Warszawy (dalej jako prezydent/skarżący) reprezentuje gminę na zewnątrz. Komisja podniosła, że pomimo, iż w sprawie dotyczącej ul. Poznańskiej 14 w Warszawie prezydent zrealizował swoje władztwo administracyjne poprzez wydanie na mocy art. 7 ust. 2 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. – dalej jako dekret) decyzji reprivatyzacyjnych, będących przedmiotem postępowania, to w toku spornego postępowania administracyjnego („weryfikacyjnego”) występuje jako podmiot reprezentujący gminę, nie zaś jako organ administracyjny, orzekający w postępowaniu dekretowym.

Jednocześnie komisja zaznaczyła, że rozwiązanie zawarte w art. 18 ust. 2 ustawy nie stanowi nieznanego dotychczas w przepisach administracyjnych instytucji prawnej. Przywołała w tym zakresie art. 262 § 1a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r., poz. 201, z późn. zm.), zgodnie z którym jeżeli stroną jest osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej,

Sygn. akt I SA/Wa 1866/17

organ podatkowy może ukarać karą porządkową osobę, która według przepisów dotyczących ustroju danej osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej jest jej ustawowym reprezentantem. Komisja wskazała ponadto na art. 120 § 1 i 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. 2017 r. poz. 1201, z późn. zm.). Stanowi on, że grzywna w celu przymuszenia może być nakładana zarówno na osoby fizyczne, jak i na osoby prawne, a gdy zobowiązanym jest osoba prawna grzywnę nakłada się na ustawowego przedstawiciela zobowiązanego. Wg komisji ww regulacja *per analogiam* może zostać wykorzystana do analizy charakteru prawnego samej kary grzywny. Komisja przywołała też art. 761 § 1 kpc i art. 762 § 1 kpc. Podniosła, że kompetencje przypisane prezydentowi wykonuje osoba pełniąca funkcję piastuna organu wykonawczego - Hanna Gronkiewicz – Waltz oraz że nie ma podstaw prawnych do tego, aby odpowiedzialność za niewykonanie obowiązku osobistego stawiennictwa na rozprawę administracyjną ponosiła jednostka administracji samorządowej tj. gmina.

W skardze skierowanej do tut. Sądu prezydent zarzucił organowi naruszenie:

- 1) art. 23 kpa w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy w zw. z art. 18 ust. 2 ustawy poprzez wymierzenie prezydentowi kary grzywny, pomimo że kontynuowanie postępowania było nieuprawnione do czasu rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego przez Naczelny Sąd Administracyjny,
- 2) art. 18 ust. 1 i 2 ustawy w zw. z art. 28 kpa w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy poprzez uznanie, że prezydentowi przysługuje status strony w postępowaniu przed komisją, co skutkowało bezpodstawnym wezwaniem do osobistego stawiennictwa na rozprawie w charakterze strony, choć prezydent nie jest stroną postępowania 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; z tego względu nie może też składać zeznań w charakterze strony;
- 3) art. 18 ust. 2 ustawy poprzez jego niewłaściwe zastosowanie skutkujące ukaraniem prezydenta karą grzywny, pomimo iż ten pisemnie przed rozprawą wyjaśnił przyczyny, dla których nie może brać udziału w niniejszej sprawie w charakterze strony, a więc i zostać

Sygn. akt I SA/Wa 1866/17

- przesłuchany w charakterze strony, co skutkuje brakiem podstaw do wymierzenia mu kary grzywny;
- 4) art. 86 kpa w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy poprzez bezzasadne wezwanie prezydenta do złożenia zeznań w charakterze strony, w sytuacji gdy okoliczności sprawy były na tyle wyjaśnione, że nie wymagały przeprowadzenia pomocniczego dowodu z zeznań strony, uzasadnionego dopiero wówczas gdy po wyczerpaniu środków dowodowych zachodziłaby konieczność wyjaśnienia okoliczności istotnych dla wyniku sprawy;
 - 5) naruszenie art. 12 ustawy poprzez jego niezastosowanie, a w konsekwencji wadliwe ukaranie prezydenta karą grzywny w sytuacji, gdy organ wywiązuje się z nałożonych na niego w ustawie obowiązków, w szczególności przedstawił dokumenty konieczne do rozpatrzenia sprawy.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty prezydent wniósł o stwierdzenie na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r., poz. 718 - dalej: ppsa) nieważności zaskarżonego postanowienia z uwagi na zaistnienie przyczyn określonych w art. 156 § 1 pkt 2 kpa, jako wydanego z rażącym naruszeniem art. 23 kpa; ewentualnie, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit a) i lit. c) ppsa uchylenie ww postanowienia w całości; i zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę komisja wniosła o jej odrzucenie z uwagi na jej niedopuszczalność ewentualnie o oddalenie skargi z uwagi na jej bezzasadność, i o rozpoznanie sprawy na rozprawie zgodnie z art. 90 § 2 ppsa w zw. z art. 119 pkt 3 ppsa. Komisja wniosła też o zawieszenie postępowania na mocy art. 125 § 1 ppsa do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowego ze skargi prezydenta na postanowienie Komisji z dnia 25 lipca 2017 r., sygn. akt R 3/17, o ukaraniu grzywną (sygn. akt I SA/Wa 1355/17).

Jeżeli chodzi o zarzut niedopuszczalności skargi komisja podniosła, że zachodzi brak kognicji sądu administracyjnego (art. 58 § 1 pkt 1 ppsa) gdyż zaskarżone postanowienie nie mieści się w katalogu określonym w art. 3 § 2 pkt 2 ppsa jako że nie służy na nie zażalenie a nie jest postanowieniem kończącym postępowanie. W tym

Sygn. akt I SA/Wa 1866/17

zakresie komisja wyjaśniła, że regulacja art. 18 i art. 20 ustawy jednoznacznie wskazuje, że prawo jednostki do obrony zostało uwzględnione w ramach instytucji wniosku o zwolnienie z grzywny, zażalenie przysługuje tylko na takie postanowienie i stosuje się do niego art. 127 § 3 kpa. Podniosła, że rozwiązanie przyjęte w ustawie odbiega od regulacji zawartej w art. 88 § 2 kpa ale zaznaczyła, że przepisy kpa w postępowaniu rozpoznawczym mają zastosowanie tylko w zakresie nieuregulowanym i to „odpowiednio”. Wg komisji przepisy ustawy mają charakter *lex specialis*, a zatem mają pierwszeństwo przed rozwiązaniami kodeksowymi. Dalej wskazując na art. 36 ustawy komisja zarzuciła, że postępowanie przed nią prowadzone ma charakter jednoinstancyjny oraz że w ustawie przyznano prawo zaskarżenia zażaleniem np. postanowienia zawierającego zakaz zbywania lub obciążania nieruchomości (art. 23 ust. 3) i o odmowie zwolnienia od grzywny (art. 20 ustawy). Skonstatowała, że gdyby przyjąć, że prawo zaskarżenia postanowienia wynika już z samej treści art. 36 ustawy, to powołane regulacje byłyby zbędne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Skarga podlega odrzuceniu, ale nie z przyczyn wskazanych przez komisję.

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. Na podstawie art. 18 ust. 2 ww. ustawy strona, która mimo prawidłowego wezwania nie stawiła się bez uzasadnionej przyczyny albo bez zezwolenia kierującego rozprawą opuściła komisję przed jej zakończeniem, może być ukarana grzywną do 3000 zł, a w razie ponownego niezastosowania się do wezwania - grzywną do 10000 zł.

Niewątpliwie stroną postępowania prowadzonego przez komisję (zarówno gdy chodzi o sferę dominium jak i imperium) jest gmina. Po pierwsze: jako poszkodowany właściciel nieruchomości, który ma wynikający z art. 31 i art. 41 ust. 1 ustawy interes prawny w zakresie: prawa do zwrotu „świadczenia nienależnego” oraz prawa do domagania się odszkodowania za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej; a po drugie: jako jednostka samorządu terytorialnego, z wykonywaniem zadań której ustawa wiąże określone skutki prawne (por. np. art. 33 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt. 2-4 w zw. z art. 30 ustawy). Prawo do roszczeń jako beneficjenta regulacji zawartej w art. 31 lub art. 41 ustawy posiada gmina. Również ewentualną odpowiedzialność odszkodowawczą za niezgodne z prawem działanie organu gminy w ramach przysługującego jej imperium ponosi gmina (art. 33). Ta ostatnia

Sygn. akt I SA/Wa 1866/17

odpowiedzialność, gdy chodzi o jej wysokość, „realizuje się” w osobnym postępowaniu, jednak przesłanki jej zastosowania wiążą się z ewentualną decyzją wydawaną w trybie art. 29 ust. 2-4 ustawy. Odpowiedzialność samorządu terytorialnego za skutki działań jego organów wynika z wyodrębnienia samorządu ze struktur państwowych pod względem podmiotowym, strukturalnym i majątkowym, czego wyrazem jest w pierwszym rzędzie osobowość prawna gminy. (por. J. Parchomiuk, w: Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji, System prawa administracyjnego, Tom 12, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 490 - z powołaniem się na J. Kremis, w: Gniewek, Komentarz do KC, 2006, s. 671).

Gmina jest jednostką zasadniczego podziału terytorialnego państwa jak i jednostką samorządu terytorialnego, o statusie z jednej strony - podmiotu prawa publicznego, z drugiej - osoby prawnej prawa prywatnego. W ramach podmiotowości prawnej mieści się zdolność prawna, zdolność do czynności prawnych i odpowiednio zdolność sądowa i procesowa. Ustawa o samorządzie gminnym w wielu przepisach wprost wskazuje na gminę jako nosiciela zadań i obowiązków. Gmina posiada mienie i dysponuje majątkiem, jej samodzielność podlega ochronie sądowej, gminie służy domniemanie kompetencji do realizowania lokalnych zadań publicznych, ustawodawca powierzył jej określone zadania własne, wreszcie to gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, zawierać porozumienia, tworzyć związki i stowarzyszenia, przysługuje jej prawo stanowienia aktów prawa miejscowego a przy tym to gmina prowadzi gospodarkę finansową. Podmiotem, który realizuje zadania z zakresu administracji publicznej i który posiada prawa i odrębny majątek – jest zatem gmina.

Podmiotem reprezentującym gminę na zewnątrz, zgodnie z art. 11a ust. 1 pkt 2 i ust. 3, art. 26 ust. 4 i art. 31 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017, poz.1875, por. Gerard Bieniek, W sprawie reprezentacji gminy jako osoby prawnej, Rejent nr 2/2003) w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2015, poz.1438) jest Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy (prezydent), a osobą piastującą obecnie tę funkcję jest Hanna Gronkiewicz-Waltz. Prezydent jako reprezentant gminy (osoby prawnej) nie może być podmiotem praw i obowiązków, nie posiada własnej „struktury” czy np. własnego budżetu. Zadania, jakie na podstawie przepisów szczególnych realizuje prezydent – wykonuje na rachunek i odpowiedzialność gminy jako jednostki samorządu terytorialnego a nie w imieniu własnym. Z tych przyczyn to wyłącznie gminie rozumianej, jako samodzielna i posiadająca osobowość prawną jednostka samorządu

Sygn. akt I SA/Wa 1866/17

terytorialnego przysługuje podmiotowość prawna i to ona, a nie jej organ wykonawczy – jest stroną kontrolowanego postępowania (por. wyrok SA z dnia 13 października 1993 r. w sprawie I ACr 553/93, LEX nr 1649179; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 kwietnia 2014 r. I SA/Gd 85/14, LEX nr 1469770).

W postępowaniu administracyjnym do przesłuchania osoby prawnej stosuje się art. 300 § 1 kpc (art. 86 kpa w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy). Stanowi on, że za osobę prawną przesłuchuje się osoby wchodzące w skład organu uprawnionego do jej reprezentowania. W charakterze strony (tj. gminy) na rozprawę w dniu 30 sierpnia 2017 r., została wezwana Hanna Gronkiewicz-Waltz - jako prezydent, czyli jej organ wykonawczy.

Wobec niestawiennictwa osoby wezwanej, zaskarżonym postanowieniem komisja ukarała grzywną „Hannę Gronkiewicz-Waltz” jako piastuna organu osoby prawnej, będącej stroną postępowania „weryfikacyjnego”. W uzasadnieniu wskazała, iż prezydent występuje w tym postępowaniu jako podmiot reprezentujący gminę a nie jako organ administracyjny orzekający w sprawach gruntów dekretowych czy organ administracji, o jakim mowa w art. 12 ustawy. Karą grzywny ukarano piastuna organu strony tj. Hannę Gronkiewicz-Waltz. Stanowisko co do tego, że Hanna Gronkiewicz-Waltz została ukarana jako osoba fizyczna komisja podtrzymała w piśmie procesowym z dnia 27 grudnia 2017r. (k. 115-119 akt).

Skargę na ww postanowienie z 30 sierpnia 2017r. złożył natomiast „prezydent” jako organ wykonawczy gminy działającej w ramach dominium (k. 120-123) a nie Hanna Gronkiewicz-Waltz - jako osoba fizyczna. Skarżący podkreślił przy tym, że wg orzecznictwa, z uwagi na udział prezydenta jako organu administracji w procesie reprivatyzacji nie może on występować w sprawie w charakterze imperium gminy.

W efekcie sprecyzowania stanowisk obu „stron” (pomijając odmienne zarzuty skargi) należało przyjąć, iż poza jakąkolwiek wątpliwością, tak dla Sądu, komisji, jak i samego skarżącego pozostaje okoliczność, iż prezydent, jako organ administracji publicznej orzekający w sprawach gruntów dekretowych, nie jest stroną postępowania weryfikacyjnego prowadzonego przez komisję.

Pomimo to, skarga „prezydenta” podlega odrzuceniu. Występujący w procesie sądowoadministracyjnym po stronie czynnej prezydent, jako organ wykonawczy gminy, nie posiada zdolności sądowej tj. przymiotu warunkującego podmiotowość procesową konkretnej jednostki, nie jest on bowiem nosicielem (podmiotem) praw lub obowiązków.

Sygn. akt I SA/Wa 1866/17

Zdolność sądowa jest procesowym atrybutem zdolności prawnej. Każdy, kto posiada zdolność prawną, ma zdolność sądową. Zdolność sądową, jak stanowi wprost art. 25 ppsa, mają osoby fizyczne, osoby prawne lub organy administracji publicznej a także państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz organizacje społeczne nieposiadające osobowości prawnej. Zdolność sądową mają także inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, jeżeli przepisy prawa dopuszczają możliwość nałożenia na nie obowiązków lub przyznania uprawnień lub skierowania do nich nakazów i zakazów (...) a ponadto organizacje społeczne, choćby nie posiadały osobowości prawnej, w zakresie ich statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób.

Kwestię zdolności sądowej, niemalże identycznie jak w ppsa, regulują przepisy procedury cywilnej w art. 64 kpc. Organ osoby prawnej jest integralnym składnikiem osobowości osoby prawnej. Stanowi o istocie tej osoby. W oparciu o organy budowana jest struktura organizacyjna osoby prawnej, jej władza, a przede wszystkim prowadzona przez nią działalność. Z reguły organ składa się z osób fizycznych, które reprezentują osobę prawną w stosunkach zewnętrznych. Organ osoby prawnej nie jest jednak podmiotem stosunków prawnych, podmiotem tym jest natomiast sama osoba prawna (por. wyrok SA z dnia 7 kwietnia 2016 r., III AUa 1787/15, LEX nr 026163). Wobec tego prezydent miasta jako organ gminy (tak samo jak wójt, burmistrz, starosta, prezes zarządu spółki kapitałowej itd.), nie posiada zdolności sądowej ani w rozumieniu art. 25 § 1 ppsa ani (analogicznie) w rozumieniu art. 64 § 1 kpc; chyba że występuje w sprawie jako osoba fizyczna bądź pracodawca (por. wyrok SN z dnia 15 stycznia 2008 r., III PK 51/07).

Przed zmianą art. 25 § 1 ppsa tj. przed 15 sierpnia 2015 r., poza zakresem tego przepisu pozostawał organ administracji publicznej, czyli „podmiot”, który nie będąc ani osobą fizyczną, ani osobą prawną czy jednostką organizacyjną (...) w każdym procesie sądowoadministracyjnym występował w charakterze strony w ramach art. 32 ppsa. Zgodnie z tym przepisem w sprawie sądowoadministracyjnej stronami są skarżący oraz organ, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi. Gdy chodzi o redakcję art. 25 § 1 ppsa w doktrynie zwrócono uwagę na to, że choć sposób znowelizowania ww przepisu na to nie wskazuje, to organ administracji publicznej korzysta ze zdolności sądowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym tylko wtedy,

Sygn. akt I SA/Wa 1866/17

gdy występuje w roli autora zaskarżonego działania, bezczynności lub przewlekłości postępowania. Organ administracji publicznej nie może zatem wystąpić w roli skarżącego lub uczestnika postępowania sądownoadministracyjnego chyba że wskazuje na to przepis szczególny. Wobec tego, jako postulat *de lege ferenda* wskazano, iż znowelizowany art. 25 § 1 ppsa winien zawierać zastrzeżenie, że zdolność sądową ma organ administracji publicznej, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania są przedmiotem skargi. Wówczas przepis ten korespondowałby z art. 35 § 4 ppsa i art. 32 ppsa. (por. Romańska Marta w: T. Woś (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz do art. 25, wyd. VI, Opublikowano: WK 2016; (por. też M. Romańska, Glosa do uchwały NSA z 13 listopada 2012 r., I OPS 3/12, OSP 2014, z. 3, poz. 28; por. E. Jabłońska, Glosa do wyroku WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2007 r., IV SA/Wa 2239/06, PPP 2009, nr 7–8, s. 175). Powyższe implikuje tezę, iż organ administracji może być stroną postępowania (i w tym zakresie posiada zdolność sądową) ale jedynie pod warunkiem, że jest to organ administracji, którego działanie bądź bezczynność jest przedmiotem skargi.

Tymczasem w kontrolowanej sprawie organem administracji, o jakim mowa w art. 25 § 1 w zw. z art. 32 ppsa, jest komisja, a zatem podmiot (organ) którego działanie jest przedmiotem skargi prezydenta, a nie tenże prezydent. Komisja występuje w niniejszym procesie jako podmiot legitymowany biernie, natomiast prezydent (jako skarżący) występuje po stronie czynnej. Tych dwóch ról procesowych w żadnej mierze nie można utożsamiać - a zwłaszcza w kontekście wykładni art. 25 § 1 ppsa. Poza sporem pozostaje ponadto, że prezydent nie występuje w tej sprawie jako organ administracji lecz jako reprezentant osoby prawnej. Na gruncie pojedynczych rodzajów spraw, w szczególności całego spektrum spraw dot. dostępu do informacji publicznej czy bezczynności organów administracji, w orzecznictwie sądownoadministracyjnym można zauważyć, (zresztą kontestowaną w doktrynie) liberalizację postrzegania kwestii prawidłowego oznaczenia podmiotu, z którego działalnością bądź bezczynnością wieże się skarga. Chodzi o liberalizację przez Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) dopuszczalnej formy działania czy występowania w obrocie określonych podmiotów - w odniesieniu do zdolności bycia podmiotem praw i obowiązków, a zatem w kontekście określającego zdolność sądową art. 25 ppsa. Zwykle chodzi jednak o liberalizację

Sygn. akt I SA/Wa 1866/17

kwestii prawidłowego oznaczenia podmiotów legitymowanych biernie i zwykle ma to miejsce „ze względów funkcjonalnych” (por. wyrok NSA z dnia 15 listopada 2013 r. I OSK 1559/13, LEX nr 1394371; wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2014 r., I OSK 2874/13, LEX nr 1484858, postanowienie NSA z dnia 21 sierpnia 2013 r., I OZ 698/13, LEX nr 1360883; wyroki NSA: z dnia 11 marca 2014 r., I OSK 2393/13, LEX nr 1489935; z dnia 26 lutego 2014 r., I OSK 2356/13, LEX nr 1446541; z dnia 22 stycznia 2014 r., I OSK 2000/13, LEX nr 1416542; postanowienie NSA z dnia 4 lutego 2015 r. I OSK 146/15; wyrok NSA z dnia 24 listopada 2016 r., I OSK 1112/15, postanowienie NSA z dnia 4 lutego 2015 r. I OSK 146/15, ONSAiWSA 2016/1/5; wyrok NSA z dnia 18 listopada 2016 r. I OSK 1941/16; wyrok NSA z dnia 22 marca 2017 r. II GSK 1911/15, LEX nr 2280996).

W tej sprawie, z uwagi na jej precedensowy i hybrydowy charakter (choćby dlatego, że procedura wg której działa komisja, wynika z ustawy – rozumianej jako *lex specialis* w stosunku do przepisów kpa) Sąd rozpoznający skargę uznał, że jakiegokolwiek uproszczenie (czy też liberalizacja) wykładania norm procesowych nie może mieć miejsca. Zresztą pogląd o braku zdolności sądowej prezydenta Sąd w tym składzie prezentował już np. w sprawie I SA/Wa 3208/14 i I SA/Wa 1841/17. Trzeba też uwzględnić, że skarżącego prezydenta reprezentuje profesjonalna kancelaria adwokacka. W oparciu o udzielone adwokatowi pełnomocnictwo do reprezentowania prezydenta (a nie gminy) nie powstały też wątpliwości, na jakie zwrócił uwagę NSA w postanowieniu z dnia 1 grudnia 2015r. w sprawie I OSK 3154/15. Jak wynika z tego orzeczenia, co do zasady NSA nie neguje braku zdolności sądowej po stronie prezydenta, wskazuje jednak, że w sytuacji gdy w sprawie występuje pełnomocnik wg treści pełnomocnictwa upoważniony do działania w imieniu gminy (a nie jej organu), to okoliczność tę sąd winien wyjaśnić zanim zastosuje normę z art. 58 § 1 ppsa. W tej sprawie natomiast, do skargi dołączono pełnomocnictwo prezydenta umocowujące pełnomocnika do reprezentacji prezydenta (k. 22 i k 60). Nie ma zatem wątpliwości co do tego, że skarżącym jest prezydent a nie gmina. Przy rozpoznawaniu skargi Sąd nie dysponował aktami sprawy, a jedynie ich znikomym wyciągiem. Pomimo wielu monitów komisja nie nadesłała akt R 10/17, wobec tego nie było możliwe ustalenie czy w postępowaniu głównym podmiotem reprezentowanym przez adwokatów przed komisją

Sygn. akt I SA/Wa 1866/17

jest gmina czy też prezydent. Dla ścisłości, co wymaga podkreślenia, Sąd rozpoznający niniejszą skargę w żadnej mierze nie sugeruje, iż podmiotem skarżącym (jako posiadającym zdolność sądową, a przy tym legitymowanym czynnie gdy chodzi o interes prawny) winna być gmina. Sąd wskazuje jedynie, iż skarżący prezydent nie posiada zdolności sądowej. W kontrolowanej sprawie, przy tak sformułowanym postanowieniu komisji, skarga gminy podlegałaby oddaleniu w trybie art. 151 ppsa.

Wreszcie należy też zwrócić uwagę na to, że w kontrolowanej sprawie mamy do czynienia z inną sekwencją podmiotową niż miało to miejsce np. w sprawie zakończonej wyrokiem tut. Sądu z dnia 13 listopada 2017 r. I SA/Wa 1348/17. W sprawie tej, również dotyczącej ukarania grzywną za niestawiennictwo na rozprawie, podmiotem ukaranym był „prezydent miasta stołecznego Warszawy” a więc nieposiadający zdolności sądowej organ osoby prawnej - a nie: wskazany z imienia i nazwiska piastun tego organu, jak ma to miejsce w sprawie niniejszej. Poszczególnych spraw komisji rozpoznawanych dotychczas przez tut. Sąd nie można uważać za identyczne. W zależności od konkretnego przypadku, w różnych postępowaniach komisja zmienia zarówno sentencje postanowień o ukaraniu grzywną jak również ich uzasadnienia. Odnośnie do możliwości skutecznego zaskarżenia postanowienia nakładającego sankcję na podmiot nie posiadający zdolności sądowej (a więc w istocie ze swej natury postanowienia niewykonalnego) należy podnieść, że *per analogiam* zdolność sądową można mu wyjątkowo „przyznać” ale wyłącznie co do prawa zaskarżenia praw bądź obowiązków na niego nałożonych – tak jak ma to miejsce w ramach linii orzeczniczej dopuszczającej możliwość zaskarżenia orzeczeń odmawiających określonym podmiotom zdolności prawnej w ramach zbadania braku zdolności sądowej. W orzecznictwie przyjmuje się mianowicie, że każdy podmiot, a więc również taki, który - zdaniem sądu (czy innego organu orzekającego) - nie posiada zdolności sądowej, jest legitymowany do zaskarżenia mającego charakter stricte procesowy niekorzystnego dla niego orzeczenia tej zdolności mu odmawiającego (por. postanowienie SN z dnia 18 grudnia 2013 r., I CZ 106/13, postanowienie SN z dnia 20 lutego 2014 r., I CZ 124/13, LEX nr 1438642).

Aprobując ww linię orzecznictwa należy jednak podkreślić, że w przypadku nałożenia sankcji na organ osoby prawnej, właściwym podmiotem legitymowanym i jednocześnie posiadającym zdolność sądową do zaskarżenia tego rodzaju orzeczenia byłaby w takim przypadku ta osoba prawna, a nie jej organ. Tym niemniej za dopuszczalną należy

Sygn. akt I SA/Wa 1866/17

uznać skargę organu na orzeczenie nakładające na tenże niespersonalizowany organ jakiegokolwiek sankcje.

Jeśli zaś chodzi o sprawę niniejszą, to podmiotem ukaranym grzywną jest konkretna, wskazana z mienia i nazwiska, osoba fizyczna będąca piastunem organu wykonawczego gminy i to ta osoba fizyczna, czyli Hanna Gronkiewicz-Waltz, jako posiadająca interes prawny i, co oczywiste, zdolność sądową, winna być stroną skarżącą w tej sprawie. Stanowiska Sądu nie zmienia w tym zakresie okoliczność, że Przewodniczący komisji publicznie ogłosił podczas rozprawy, iż kara grzywny zostaje nałożona na „prezydenta Hannę Gronkiewicz-Waltz” (co z uwagi na transmisję rozprawy w mediach jest faktem powszechnie znanym), podczas gdy pisemna treść postanowienia wskazuje, iż grzywną komisja postanowiła ukarać „Hannę Gronkiewicz-Waltz”.

Podkreślenia wymaga także, że grzywny, o której mowa w art. 18 ust. 2 ustawy nie można utożsamiać z grzywnami nakładanymi na organy administracji np. w ramach art. 55 § 1 ppsa, art. 154 § 1 ppsa czy innych przepisów szczególnych. Grzywnę tę komisja może nałożyć na stronę procesu administracyjnego (którą niewątpliwie nie jest organ administracji) natomiast grzywny nakładane w trybie przepisów ppsa wymierza się organowi administracji, a nie osobie fizycznej, osobie prawnej bądź osobie fizycznej będącej piastunem organu osoby prawnej. W stanie faktycznym, jaki zaistniał w sprawie, tj. w sytuacji gdy organ gminy wypełniający zadania publiczne jako organ administracji (podmiot administrujący) jest jednocześnie organem wykonawczym gminy jako podmiotu, będącego właścicielem nieruchomości (podmiotem administrowanym) - ww rozróżnienie jest niezbędne dla dokonania prawidłowej subsumcji norm prawnych mających zastosowanie w sprawie.

Nie sposób też pominąć, że sama ustawa, jako że ma hybrydowy a przy tym wręcz ekstraordynaryjny charakter (także gdy chodzi o materię) dokonuje rozróżnienia na kilka grup podmiotów, biorących udział w postępowaniu prowadzonym przez komisję. Obok gminy, aktualnego użytkownika wieczystego czy beneficjenta decyzji dekretowej jako stronę wymienia także „osobę działającą w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia” (...) lub „osobę wykonującą w urzędzie organu administracji pracę w ramach stosunku pracy” (...). Każda z tych regulacji rozproszonych w przepisach ustawy – daje legitymację do udziału w sprawie innym podmiotom. Całokształt przepisów ustawy nie wskazuje jednak aby ustawodawca w którymkolwiek przepisie przyznawał, jako *lex specialis* w stosunku do kpa czy ppsa,

Sygn. akt I SA/Wa 1866/17

status strony a w konsekwencji i zdolność sądową - organowi osoby prawnej tj. prezydentowi miasta.

Z uwagi na formalny zakres niniejszego postanowienia Sąd nie zajmuje stanowiska na temat zasadności kary grzywny, jej dopuszczalności czy też zasadności wezwania Hanny Gronkiewicz-Waltz jako piastuna organu osoby prawnej celem przesłuchania, jego niezbędności dla wyniku sprawy czy wreszcie na temat dopuszczalności drogi sądowej w zakresie postanowienia o ukaraniu grzywną (na co z kolei zwracała uwagę komisja). Przesądzenie o braku zdolności sądowej skarżącego czyni bezprzedmiotowym ustosunkowanie się do jego zarzutów merytorycznych. Powodem odrzucenia skargi są kwestie stricte procesowe tj. błędne oznaczenie podmiotu skarżącego.

Uwzględniając powyższe Sąd odrzucił skargę na podstawie art. 58 § 1 pkt 5 ppsa. Orzeczenie zapadło na posiedzeniu niejawnym (art. 58 § 3 ppsa). O kosztach orzeczono stosownie do treści art. 232 § 1 ppsa.