

POSTANOWIENIE

Dnia 6 marca 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie,
w składzie następującym:

Przewodniczący - Sędzia WSA Magdalena Durzyńska

po rozpoznaniu w dniu 6 marca 2018 r.

na posiedzeniu niejawnym

sprawy ze skargi **Prezydenta m.st. Warszawy**

na postanowienie Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji
reprzywatyzyacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych
z naruszeniem prawa

z dnia 14 listopada 2017 r., nr R 10/17

w przedmiocie odmowy zwolnienia Hanny Gronkiewicz-Waltz od grzywny
postanawia

1. odrzucić skargę,

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

UZASADNIENIE

Zaskarżonym postanowieniem z dnia 14 listopada 2017 r. Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (dalej jako komisja/organ) działając na podstawie art. 123 § 1 i 2, 144 w zw. z art. 127 § 3 oraz art. 138 § 1 pkt. 1 kpa w zw. z art. 20 i art. 38 ust. 1 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) utrzymała w mocy postanowienie z dnia 28 września 2017r. R 10/17 o odmowie zwolnienia Hanny Gronkiewicz - Waltz od grzywny nałożonej za niestawiennictwo na rozprawie w dniu 30 sierpnia 2017r.

W skardze skierowanej do tut. Sądu, Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy (dalej jako prezydent) zarzucił komisji naruszenie szeregu przepisów proceduralnych. Wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonego postanowienia jako wydanego z rażącym naruszeniem art. 23 kpa; ewentualnie o uchylenie go w całości na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit a) i lit. c) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 - dalej: ppsa); i zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania.

W odpowiedzi na skargę komisja wniosła o jej oddalenie. 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).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył co następuje:

Skarga podlega odrzuceniu.

Występujący w procesie sądowo-administracyjnym 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. Jak stanowi wprost art. 25 ppsa w postępowaniu sądowo-administracyjnym zdolność sądową 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. Kwestię zdolności sądowej, niemalże identycznie jak w ppsa, regulują przepisy procedury cywilnej w art. 64 kpc. Z reguły organ osoby

Sygn. akt I SA/Wa 71/18

prawnej składa się z osób fizycznych, które reprezentują tę 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). Prezydent jako organ osoby prawnej, którą w przedmiotowej sprawie jest gmina Miasto Stołeczne Warszawa (tak samo jak wójt, burmistrz, 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).

Warto zwrócić uwagę, że 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, gdy występuje w roli autora zaskarżonego działania, bezczynności lub przewlekłości postępowania. Organ administracji publicznej nie może zatem wystąpić w roli skarżącego lub uczestnika postępowania sądowoadministracyjnego 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

Sygn. akt I SA/Wa 71/18

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 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 (organ orzekający w sprawach gruntów warszawskich) lecz jako reprezentant gminy jako osoby prawnej. Na gruncie pojedynczych rodzajów spraw, w szczególności całego spektrum spraw dot. dostępu do informacji publicznej czy bezczynności organów administracji, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym 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 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).

Ustawa, jako że ma mieszany 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, w tym i osobie fizycznej „działającej w charakterze organu”. Całokształt

Sygn. akt I SA/Wa 71/18

przepisów ustawy nie wskazuje jednak aby ustawodawca w którymkolwiek przepisie przyznawał, jako *lex specialis* w stosunku do kpa czy ppsa, status strony a w konsekwencji i zdolność sądową - organowi osoby prawnej tj. prezydentowi miasta.

Braku dolności sądowej po stronie tego „podmiotu” nie da się także uzupełnić w trybie art. 31 § 1 ppsa. Niezbędną przesłanką uzupełnienia braku zdolności sądowej jest bowiem zachowanie tożsamości stron, tj. takiego stanu rzeczy, w którym tak przed uzupełnieniem, jak i po uzupełnieniu owego braku zdolności sądowej - stroną pozostaje ta sama jednostka czy też ten sam podmiot. Po stronie czynnej „prezydent miasta” nie posiada zdolności sądowej z natury rzeczy, i ów brak ma charakter nieusuwalny. Natomiast oznaczenie (w ramach ww uzupełnienia z art. 31 ppsa) strony skarżącej jako gminy (czyli Miasta Stołecznego Warszawy) czy jako osoby fizycznej (czyli Hanny Gronkiewicz-Waltz) stanowiłoby w istocie zmianę podmiotową uniemożliwiającą przyjęcie tożsamości skargi. Innymi słowy usunięcie braku zdolności sądowej w rozumieniu art. 25 § 1 ppsa nie może sprowadzać się do podmiotowej zmiany skargi polegającej na wstąpieniu do postępowania osoby zdolnej sądowo w miejsce podmiotu pozbawionego tego przymiotu. (por. przez analogię postanowienie SN z dnia 24 września 2004 r. w sprawie I CK 131/04, OSNC 2005/9/156 i postanowienie SN z dnia 15 maja 2009 r. w sprawie II CSK 681/08, LEX nr 519307).

Wbrew temu co wynika z dołączonego do skargi pełnomocnictwa, prezydent nie może też nikogo ustanowić pełnomocnikiem do reprezentowania „prezydenta”. Prezydent jako organ zarządzający (wykonawczy) gminy może reprezentować tylko gminę, zatem i pełnomocnictwa, których udziela - mogą upoważniać do działania w imieniu gminy a nie w imieniu jego samego. Działania prezydenta uważa się bowiem za działania gminy jako osoby prawnej, natomiast sam prezydent w obrocie po prostu nie występuje. Czym innym jest jego działanie jako organu administracji. W świetle art. 39 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875) prezydent jest jednoosobowym organem administracji publicznej w rozumieniu przepisów kpa. Zgodnie z art. 268a kpa organ administracji publicznej może upoważnić w formie pisemnej pracowników danej jednostki organizacyjnej do wydawania decyzji czy postanowień (podobnie art. 39 ust. 2 ww ustawy o samorządzie gminnym). Wówczas mamy do czynienia z tzw. „pełnomocnictwem administracyjnym” prezydenta jako organu administracji, ale to ostatnie, co oczywiste, nie występuje w kontrolowanej sprawie. (por. G. Bieniek, W sprawie reprezentacji gminy jako osoby prawnej, Rejent 2013, nr 2, s. 21 i n).

Sygn. akt I SA/Wa 71/18

Trzeba dodatkowo podkreślić (tu w kwestii legitymacji, a nie zdolności sądowej), że podmiotem ukaranym grzywną, której dotyczył złożony w trybie art. 20 ustawy wniosek o zwolnienie z grzywny - jest osoba fizyczna tj. piastun organu osoby prawnej. I to ta osoba fizyczna, wskazana z imienia i nazwiska, posiada w sprawie zdolność sądową w rozumieniu art. 25 § 1 ppsa i jednocześnie legitymację skargową w rozumieniu art. 32 ppsa a także zdolność procesową w rozumieniu art. 26 § 1 ppsa. Natomiast skargę złożył organ osoby prawnej, co w ocenie Sądu w tym składzie jest błędem natury procesowej.

Z uwagi na formalny zakres niniejszego postanowienia Sąd nie zajmuje stanowiska na temat zasadności odmowy zwolnienia z kary grzywny, jej dopuszczalności czy też zasadności wezwania Hanny Gronkiewicz-Waltz na rozprawę, jak i skuteczności usprawiedliwienia jej niestawiennictwa. Przesądzenie o braku zdolności sądowej skarżącego czyni bezprzedmiotowym ustosunkowanie się do jego zarzutów merytorycznych. Powodem odrzucenia skargi, identycznie jak w dotyczącej spornej grzywny sprawie I SA/Wa 1866/17 (w której zostało zawarte szersze uzasadnienie) 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.