

**Dz.U. 1993 Nr 59 poz. 278**

**UCHWAŁA**

**TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**

**z dnia 23 czerwca 1993 r.  
(W. 3/92)**

dot. ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni przepisów art. 27a Kodeksu postępowania administracyjnego.

**Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:**

**Przewodniczący:** Prezes TK Mieczysław Tyczka

**Sędziowie TK:** Kazimierz Działocha  
Tomasz Dybowski  
Henryk Groszyk - sprawozdawca  
Wojciech Łączkowski  
Remigiusz Orzechowski  
Ferdynand Rymarz  
Janina Zakrzewska  
Andrzej Zoll

po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 23 czerwca 1993 r. w trybie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470) wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 27a kpa, a w szczególności o ustalenie:

a) czy organy gminy podlegają wyłączeniu ze sprawy tylko wówczas, gdy wynik sprawy będzie bezpośrednio dotyczył interesów prawnych i obowiązków gminy jako osoby prawa cywilnego oraz

b) czy organy gminy podlegają wyłączeniu ze sprawy także wówczas, gdy wynik sprawy będzie dotyczył jedynie interesu faktycznego gminy jako osoby prawa cywilnego.

**ustalił:**

**organy gminy podlegają na podstawie art. 27a Kodeksu postępowania administracyjnego wyłączeniu od załatwienia sprawy rozstrzyganej w formie decyzji administracyjnej, jeżeli przedmiotem sprawy jest stosunek cywilnoprawny, którego gmina jest stroną.**

**UZASADNIENIE**

## I

W piśmie z dnia 28 stycznia 1992 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej wniósł o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 27a Kodeksu postępowania administracyjnego, a w szczególności o ustalenie:

a) czy organy gminy podlegają wyłączeniu ze sprawy tylko wówczas, gdy wynik sprawy będzie bezpośrednio dotyczył interesów prawnych i obowiązków gminy jako osoby prawa cywilnego, oraz

b) czy organy gminy podlegają wyłączeniu ze sprawy także wówczas, gdy wynik sprawy będzie dotyczył jedynie interesu faktycznego gminy, jako osoby prawa cywilnego (w tym m.in. w sprawie dotyczącej podatków lub opłat lokalnych, kończącej wydaniem decyzji).

Wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego dotyczy więc ustalenia obowiązującej wykładni art. 27a Kodeksu postępowania administracyjnego (po nowelizacji) a mianowicie przyjęcia jednej z dwóch możliwych wykładni:

1) zawężającej, tj. organy gminy podlegają wyłączeniu od załatwienia sprawy tylko wówczas, gdy wynik sprawy bezpośrednio dotyczy interesów prawnych i obowiązków prawnych gminy jako osoby prawa cywilnego,

2) rozszerzającej, tj. organy gminy podlegają wyłączeniu od załatwienia sprawy również wówczas (dodatkowo), gdy wynik sprawy dotyczy także interesu faktycznego gminy jako osoby prawa cywilnego (np. w sprawach podatków i opłat lokalnych).

Z uzasadnienia wniosku wynika, że Pierwszy Prezes SN jest za zawężającą interpretacją pojęcia strony na gruncie art. 27a kpa, bowiem jej szeroka interpretacja prowadziłaby do dezorganizacji funkcjonowania aparatu samorządu terytorialnego, ponieważ przepisy ustaw szczególnych kreujących kompetencje organów gminy (np. ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości) czynią organy gminy właściwymi w sprawach dotyczących interesów gminy jako osoby prawa cywilnego.

Pierwszy Prezes tę kolizję przepisów uważa za kolizję natury faktycznej, a nie prawnej głównie dlatego, że przepisy o właściwości są innej natury niż przepisy dotyczące wyłączenia organu od załatwienia sprawy, o czym świadczy systematyka kpa, tj. uregulowanie kwestii właściwości i problematyki wyłączenia organu i pracownika w odrębnych rozdziałach a także różne konsekwencje ich naruszenia.

Prezes wnosi o ustalenie, że organy gminy podlegają wyłączeniu ze sprawy tylko wówczas gdy wynik sprawy będzie dotyczył bezpośrednio interesów prawnych lub obowiązków gminy jako osoby prawa cywilnego.

Proponowana wykładnia art. 27a kpa zdaniem wnioskodawcy nie prowadzi do sprzeczności prawnej pomiędzy przepisem art. 27a kpa a przepisami ustaw szczególnych kreujących kompetencje organów gminy.

W rozumieniu wniosku gmina nie jest stroną w sprawie, w której są wyłącznie zaangażowane interesy faktyczne gminy jako osoby prawa cywilnego, a więc np. nie jest stroną w rozumieniu art. 1 pkt 1 (poprzednio art. 9 ust. 1) ustawy z dnia 19.10.1991 r. o

zmianie ustawy o dochodach gmin i zasadach subwencjonowania... (Dz.U. Nr 110, poz. 475), bowiem decyzje wydawane na tym gruncie rzutują wprawdzie na stan finansów gminy, ale dotyczą interesu faktycznego gminy jako osoby prawa cywilnego. Gmina nie powinna być więc uznawana za stronę w sprawach dot. podatków i opłat lokalnych, bowiem sprawy te dotyczą jedynie interesu faktycznego.

Prokurator Generalny przedstawia stanowisko popierające zdanie Pierwszego Prezesa i z nim zgodne.

Zdaniem Prokuratora w świetle przepisów art. 27a kpa w związku z art. 28 kpa organy gminy podlegają wyłączeniu od załatwienia sprawy, jeżeli stroną jest gmina, to jest wówczas, gdy sprawa dotyczy interesów prawnych lub obowiązków prawnych gmin, nie podlegają natomiast w przypadkach, gdy wynik sprawy będzie dotyczył interesu faktycznego gminy jako osoby prawa cywilnego.

Prokurator podnosi, że zgodnie z art. 28 kpa stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek, a także sformułowanie oznacza, że jedynym elementem kwalifikującym dany podmiot jako stronę jest występowanie interesu prawnego lub obowiązku. Przepis ten nie zawiera wprawdzie określenia, że ma to być obowiązek prawny, jednak przy połączeniu tych określeń w jedną całość jako elementu kwalifikującego należy uznać, że ma to być obowiązek prawny, a o tym, czy interes będący treścią żądania ma charakter prawny czy faktyczny, stanowi treść obowiązujących przepisów prawa materialnego.

Przepis art. 28 kpa należy więc odczytywać w ten sposób, że gmina jest stroną tylko w tych przypadkach, gdy sprawa dotyczy interesów lub obowiązków prawnych (np. w sprawie uzyskania odszkodowania za straty ponoszone przez gminę) i wtedy organy gminy podlegają wyłączeniu.

Natomiast nie można uznać gminy za stronę w sprawach, w których wynik sprawy będzie jedynie dotyczył jej interesu faktycznego, np. w sprawach udzielania ulg, odroczeń umorzeń, poboru podatku.

W dodatkowych opiniach, zgłoszonych Trybunałowi Konstytucyjnemu w kwietniu 1993 r., Prezes NSA i Szef Urzędu Rady Ministrów poparli pogląd wyrażony w uzasadnieniu wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

## II

TK uznając, że sprawa ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 27a kpa ma istotne znaczenie dla funkcjonowania gmin, w sformułowanej przez siebie sentencji wykładni wychodzi naprzeciw sformułowaniom wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, chociaż czyni to w sposób odmienny od argumentacji zawartej w uzasadnieniu wniosku, co będzie zaprezentowane w argumentacji TK zawartej w poniższych wywodach.

Wniosek I Prezesa Sądu Najwyższego dotyczy sytuacji, w której gmina - poprzez swój uprawniony organ - występuje w danym postępowaniu administracyjnym w roli organu wyposażonego we władcze kompetencje i realizującego określone zadania publiczne, a zarazem decyzja gminy ma znaczenie dla stosunku cywilnoprawnego, którego gmina jest

stroną. Innymi słowy wniosek porusza w istocie kwestię podwójnej roli gminy, która występować może jako podmiot prawa publicznego i korzysta z powierzonego jej imperium oraz jako podmiot prawa cywilnego.

Odwołując się także do wykładni historycznej Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawodawca wprowadzając w 1990 r. w ramach noweli do kpa art. 27a miał na uwadze przede wszystkim to, iż od dnia 27 maja 1990 r. gmina występować będzie i jako podmiot prawa cywilnego (odrębna od Skarbu Państwa osoba prawa cywilnego nie mająca nawet statusu państwowej jednostki organizacyjnej), a więc jako strona stosunków cywilnoprawnych, a zarazem jako podmiot prawa publicznego dysponujący określonym władztwem w tym uprawniony do wydawania decyzji administracyjnych, a więc także jako strona stosunków publicznoprawnych.

Należy zaznaczyć, iż podmiotowość cywilnoprawna gminy polega m.in. na tym, iż posiada ona niezależną od państwowej własność. Gmina, posiadając zdolność prawną, może stawać się podmiotem praw i obowiązków, czyli zaciągać zobowiązania i nabywać prawa we własnym imieniu. Oczywiście gmina jako osoba prawna posiada także, działając poprzez swoje organy, zdolność do czynności prawnych. Gmina może stawać się podmiotem stosunków cywilnoprawnych, które charakteryzują się równorzędnością stron, brakiem występowania stosunku podległości jednego podmiotu wobec drugiego. Istotną cechą stosunku cywilnoprawnego jest m.in. to, że żaden z jego podmiotów nie posiada określonej prawem kompetencji do jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej innych podmiotów tegoż stosunku.

Natomiast występowanie gminy w roli osoby prawa publicznego wiąże się przede wszystkim z samodzielnością w sferze niemajątkowej, wykonywaniem przez gminę funkcji administracyjno-zarządzających na określonym terenie. W związku z przełamaniem obowiązującego dawniej jednolitego systemu organów władzy państwowej, gminie powierzono wykonywanie części zadań należących dawniej do tychże organów. Gmina, wykonując zadania publiczne, działa także jako jednostka samorządowa. W oparciu o posiadane imperium gmina wykonuje funkcję administracyjno-zarządzającą na danym terenie i jako taka może wydawać decyzje administracyjne.

Mając powyższe na uwadze, jako właściwe jawi się ustalenie, iż ustawodawca, stwierdzając w art. 27a kpa, iż organy gminy podlegają wyłączeniu ze sprawy w której stroną jest gmina miał na uwadze to, by gminy nie orzekały w sprawach załatwianych w formie decyzji administracyjnych, których wynik będzie bezpośrednio rzutował na pozycję gminy jako strony stosunków cywilnoprawnych. Nie do przyjęcia jest bowiem, by strona stosunku cywilnoprawnego upoważniona do działań władczych w formie decyzji administracyjnej będącej jednostronnym rozstrzygnięciem względnie niezależnym od woli adresata, przekształcała stosunek cywilnoprawny, którego cechą jest równorzędność podmiotów. Za taką, zawężającą interpretacją pojęcia strony na gruncie art. 27a kpa, to jest gminy jako strony stosunku cywilnoprawnego może także przemawiać to, że zarówno nowela wprowadzająca art. 27a kpa w roku 1990, jak i ustawa z dnia 8 marca o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.), a także ustawa z dnia 10maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.), tj. przepisy kreujące własność komunalną, weszły w życie tego samego dnia - 27 maja 1990 r.

Należy także zaznaczyć, iż wyłączenie się ze sprawy przez organ gminy na podstawie art. 27a kpa leży w interesie samej gminy jako strony stosunków cywilnoprawnych. Wynika to z tego, iż organ gminy orzekając w sprawie w której gmina jest również stroną stosunku cywilnoprawnego, zgodnie z obecnym orzecznictwem NSA, traci możliwość kwestionowania jakichkolwiek rozstrzygnięć nadzorczych, które mogą być podejmowane wobec decyzji organów gminy. Również gdyby obywatel odwołał się od decyzji organu gminy w takiej sprawie i organ odwoławczy uwzględniłby także odwołanie uchylając decyzję organu gminy, organ gminy nie mógłby takiej decyzji skarżyć do NSA (por. postanowienie z dnia 9 marca 1992 r. - sygn. akt SA/Wr/253/92 i postanowienie z dnia 13 maja 1992 r. - sygn. akt SA/Wr/482/92).

Podsumowując dotychczasowe rozważania wypada zauważyć, iż kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia, czy organ gminy powinien zostać wyłączony ze sprawy ma stwierdzenie, czy gmina występuje w danej sprawie również jako strona stosunku cywilnoprawnego.

Jak wykazano powyżej gmina nie podlega wyłączeniu ze sprawy, której przedmiotem jest jedynie stosunek publicznoprawny, którego jest stroną. Organ gminy podlega wyłączeniu od załatwienia sprawy tylko wówczas, gdy przedmiotem sprawy rozstrzyganej w formie decyzji administracyjnej jest również stosunek cywilnoprawny, którego stroną jest gmina.

Wypada podkreślić raz jeszcze, iż za taką wykładnią art. 27a kpa przemawia przede wszystkim występowanie przez gminę w podwójnej roli (podmiotu prawa publicznego i podmiotu prawa cywilnego) i konieczność zapewnienia wszystkim podmiotom stosunków cywilnoprawnych równości.

Zgodnie z regułą "Ne quis iudex in propria causa" role strony i sędziego w konkretnym postępowaniu są niepołączalne, a skutkiem ich połączenia powinno być wyłączenie się organu gminy w sprawie, której przedmiotem jest stosunek cywilnoprawny z udziałem danej gminy.

Dokonując wykładni art. 27a kpa Trybunał Konstytucyjny nie dostrzegł potrzeby udzielenia odpowiedzi na drugie pytanie zawarte we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego przyjmując, iż odpowiedź na nie zawarta jest w pełni w odpowiedzi na pytanie pierwsze. Dodatkowo należy zauważyć, iż decyzje w sprawach podatków i opłat lokalnych (z którymi wiązało się drugie pytanie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego) są źródłem wyłącznie stosunków administracyjno-prawnych, a więc nie dotyczą interesów prawnych gminy jako strony stosunków cywilnoprawnych. Innymi słowy powyższe decyzje nie kształtują stosunków cywilnoprawnych, których gmina jest stroną.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż przedstawiona wykładnia art. 27a kpa nie prowadzi do sprzeczności prawnej między art. 27a kpa a innymi przepisami prawa.

Biorąc pod uwagę powyższe względy Trybunał Konstytucyjny ustalił powszechnie obowiązującą wykładnię przepisów objętych wnioskiem jak w sentencji.