

Wojewódzki Sąd Administracyjny Wpłynęło 19. GRU. 2016 dnia
w Poznaniu
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12
WYDZIAŁ II tel. (061) 85 66 741 (745)

Dnia 14 grudnia 2016 r.
Sygn. akt II SA/Po 821/16

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sadu

Wójt Gminy Włoszakowice
Rada Gminy Włoszakowice
ul. K. Kurpińskiego 29
64-140 Włoszakowice

DOREČZENIE ODPISU POSTANOWIENIA

od którego przysługuje zażalenie

W wykonaniu zarządzenia z dnia 13 grudnia 2016 roku sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Panu/Pani jako stronie odpis postanowienia z dnia 13 grudnia 2016 roku wraz z uzasadnieniem.

St. sekretarz sądowy
Natalia Sikorska

POUCZENIE:

1. Na postanowienie przysługuje zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 7 dni od daty doręczenia postanowienia, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej SA (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2016 r. poz. 718). Zażalenie złożone po upływie tego terminu zostanie odrzucone (art. 178 w zw. z art. 197 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2016 r. poz. 718).
2. Zażalenie powinno czynić zadość wymaganiom przepisanych dla pisma w postępowaniu sądowym oraz zawierać wskazanie zaskarżonego postanowienia i wniosek o jego zmianę lub uchylenie, jak również zwięzłe uzasadnienie zażalenia.
3. Zażalenie należy złożyć z odpisami dla pozostałych stron. Odpisem zażalenia może być każdy dalszy jego egzemplarz, zgodny z oryginałem. Mogą to być uwierzytelnione (poświadczone za zgodność z oryginałem) fotokopie bądź uwierzytelniony wydruk poczty elektronicznej.
4. Od zażalenia pobiera się wpis wynoszący 100 zł. Wpis należy uiścić gotówką w kasie Sądu (kasa czynna w godz. od 8.30 do 13.30), albo wpłaty na rachunek bankowy Sądu nr: 17 1010 1469 0018 5022 3100 0000, wskazując tytuł wpłaty oraz sygnaturę akt sądowych. Zażalenie na postanowienie dotyczące kosztów sądowych, prawa pomocy oraz w przypadkach, o których mowa w art. 220 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718), jest wolne od wpisu.
5. Zażalenie, którego przedmiotem jest odrzucenie skargi kasacyjnej, powinno być sporządzone przez adwokata lub radcę prawnego, zaś w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami może być sporządzone przez doradcę podatkowego, a w sprawach własności przemysłowej przez

rzecznika patentowego; do takiego rodzaju zażalenia należy dołączyć pełnomocnictwo, jeżeli pismo wnosi pełnomocnik, który wcześniej nie złożył pełnomocnictwa.

6. Na wniosek strony może być przyznane prawo pomocy. Wniosek o przyznanie prawa pomocy składa się na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Formularze dostępne są w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, a także w Internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl>
7. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia chyba, że nowy adres jest Sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2016 r. poz. 718).

POSTANOWIENIE

Dnia 13 grudnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Tomasz Świstak

po rozpoznaniu w dniu 13 grudnia 2016 r.

na posiedzeniu niejawnym

wniosku

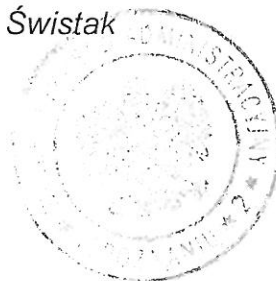
o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w sprawie ze skargi Gminy Włoszczakowice na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 17 sierpnia 2016 r., Nr KN-I.41131.1.303.2016.21 w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego;

postanawia

odmówić dopuszczenia

do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika postępowania.

/-/ T. Świstak



Za zgodność z oryginałem

Natalia Sikorska
St. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wójt Gminy Włoszczakowice, działający z upoważnienia Rady Gminy Włoszczakowice, wynikającego z uchwały Nr XIX/161/2016 z dnia 26 sierpnia 2016 r., wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 17 sierpnia 2016 r., Nr KN-I.41131.1.303.2016.21 stwierdzające nieważność uchwały Rady Gminy Włoszczakowice z dnia 8 lipca 2016 r., nr XVII/151/2016 w sprawie niestwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego.

W dniu 12 grudnia 2016 r. wpłynął do Sądu wniosek datowany na ten sam dzień, w którym reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika

zwrócił się o dopuszczenie do udziału w postępowaniu sądowym w charakterze uczestnika. Uzasadniając swoje żądanie . powołał się na przepisy art. 33 § 1 i oraz art. 25 § 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i wskazał na okoliczność, że uchwała, której nieważność stwierdzono powyższym rozstrzygnięciem nadzorczym dotyczyła niestwierdzenia wygaśnięcia jego mandatu radnego Gminy Włoszczakowice. Dalej wskazał, że nie brał w udziału w postępowaniu administracyjnym, ani nie wniósł skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego, niemniej treść uchwały Rady Gminy Włoszczakowice uchylonej tym rozstrzygnięciem dotyczy go bezpośrednio.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Złożony wniosek nie jest zasadny.

Stosownie do art. 33 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm. dalej: P.p.s.a.) osoba, która brała udział w postępowaniu administracyjnym, a nie wniosła skargi, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, jest uczestnikiem tego postępowania na prawach strony (§ 1), jeżeli przepis szczególny przewiduje, że strony postępowania przed organem administracji publicznej są zawiadamiane o aktach lub innych czynnościach tego organu przez obwieszczenie lub w inny sposób publicznego ogłaszania, osoba, która brała udział w postępowaniu i nie wniosła skargi, a wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, jest uczestnikiem tego postępowania na prawach strony, jeżeli przed rozpoczęciem rozprawy złoży wniosek o przystąpienie do postępowania (§1a), jeżeli wynik

postępowania sądowego nie dotyczy interesu prawnego osób, o których mowa w § 1 i 1a, a żądają one dopuszczenia do udziału w postępowaniu, sąd wydaje na posiedzeniu niejawnym postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie. Na postanowienie przysługuje zażalenie (§ 1b), udział w charakterze uczestnika może zgłosić również osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego, a także organizacja społeczna, o której mowa w art. 25 § 4, w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności. Postanowienie sąd wydaje na posiedzeniu niejawnym. Na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie przysługuje zażalenie (§ 2).

W rozpoznawanej sprawie wnioskujący opiera swoje żądanie na stwierdzeniu, iż sprawa ta dotyczy go osobiście i ma w niej interes prawny, a jednocześnie wskazuje, że nie brał udziału w postępowaniu zakończonym wydaniem zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z powyższego wynika, iż podstawy prawnej do dopuszczenia go do udziału w postępowaniu. – dopatruje się w art. 33 § 2 P.p.s.a.

Przypomnieć w tym miejscu trzeba, że domaga się dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym zainicjowanym skargą gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, z uwagi na podnoszoną okoliczność, iż postępowanie to dotyczy go osobiście i ma w nim interes prawny.

Oceniając powyższy wniosek wskazać trzeba, że określenie "postępowanie administracyjne" użyte w art. 33 § 2 P.p.s.a. należy rozumieć szeroko, w znaczeniu "postępowanie przed organem administracji publicznej", jeżeli przepisy normujące to postępowanie przewidują w nim udział stron.

Takowego udziału stron nie przewidują zaś procedury związane ze sprawowaniem przez wojewodę nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, w tym działalnością gminną

W orzecznictwie sądowym utrwalone jest stanowisko, że co do zasady stronami postępowań nadzorczych uregulowanych w ustawach samorządowych są organy nadzoru i organy jednostek samorządu terytorialnego podległe temu nadzorowi. W konsekwencji tylko tym podmiotom przysługuje status strony w postępowaniu sądowym, którego przedmiotem są akty nadzoru, bądź też akty organów jednostek samorządu terytorialnego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 6 i 7 P.p.s.a.) w stosunku do których to organ nadzoru

wniósł w ramach przysługujących mu kompetencji skargę do sądu administracyjnego. Przykładowo wskazać można na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 maja 2006 r., sygn. I OSK 298/06 (ONSAiWSA 2007, nr 2, poz. 34), w którym stwierdzono, że przystępowanie osoby trzeciej do postępowania sądowego wszczętego przez wojewodę w ramach przysługujących mu środków nadzorczych tylko dlatego, że osoba ta uważa, że zaskarżona przez wojewodę uchwała jest dla niej korzystna (...) nie ma podstawy prawnej w art. 33 § 2 P.p.s.a.

Przypomnieć bowiem trzeba, że stosownie do treści art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym do złożenia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze uprawniona jest wyłącznie gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie lub kompetencja zostały naruszone. Przywołana regulacja przyznaje zatem legitymację do wniesienia skargi wyłącznie gminie lub związkowi międzygminnemu, których interes prawny, uprawnienie lub kompetencja zostały naruszone (por. wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2005 r., sygn. akt OSK 1598/04).

Podkreślenia dodatkowo wymaga, iż czynności nadzorcze, o których mowa w art. 91 ustawy o samorządzie gminnym (stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części) podejmowane są z urzędu. Postępowanie nadzorcze jest postępowaniem prowadzonym wyłącznie z udziałem gminy, której uchwała lub zarządzenie zostało objęte kontrolą pod względem zgodności z prawem. W postępowaniu nadzorczym nie biorą więc udziału inne podmioty. W ramach tego postępowania, jeżeli organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy z uwagi na upływ terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego (30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia), organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (art. 93 ustawy o samorządzie gminnym). Osoba, która nie jest uczestnikiem postępowania nadzorczego nie może być uczestnikiem postępowania przed sądem administracyjnym, chyba że ustawa wyraźnie tak stanowi

Wyjątek taki wynika wyłącznie z art. 98a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i dotyczy tylko zarządzenia zastępczego wojewody, gdzie skargę może wnieść nie tylko jednostka samorządu terytorialnego, której interes prawny, uprawnienie lub kompetencja zostały naruszone, lecz legitymacja skargowa w takim przypadku przysługuje także osobom, których interesu prawnego dotyczy dane zarządzenie np. stwierdzające wygaśnięcie mandatu radnego.

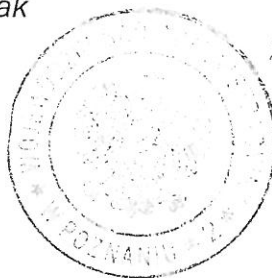
W konsekwencji przyjąć należy, iż osoby takie mają przymiot uczestników postępowania na prawach strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym wszczętym na skutek skargi wniesionej przez jednostkę samorządu terytorialnego jedynie w przypadku skargi na zarządzenie zastępcze wojewody.

W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi jednakże taka sytuacja, bowiem wniesiona przez Gminę Włoszczakowice skarga nie dotyczy zarządzenia zastępczego wydanego przez Wojewodę lecz aktu nadzoru - rozstrzygnięcia nadzorczego - tego organu wydanego na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W tym stanie rzeczy wnioskujący o dopuszczenie do udziału w charakterze uczestnika w postępowaniu sądowoadministracyjnym ze skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze nie może zostać na płaszczyźnie samorządowych przepisów ustrojowych - ustawy o samorządzie gminnym, ani na gruncie przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - uczestnikiem postępowania w tej sprawie.

W tej sytuacji Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu orzekł jak w sentencji postanowienia na podstawie art. 33 § 2 P.p.s.a.

/-/ T. Świstak



Za zgodność z oryginałem

Natalla Sikorska
St. sekretarz sądowy

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
WYDZIAŁ II tel. (061) 85 66 741 (745)

Dnia 10 stycznia 2017 r.
Sygn. akt II SA/Po 821/16

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sadu (

URZĄD GMINY
WŁOSZAKOWICE

Wpłynęło 13. STY. 2017 dnia

L.dz. 267 zał.

Gmina Włoszakowice
Urząd Gminy
Ul. K. Kurpińskiego 29
64-140 Włoszakowice

DORĘCZENIE ODPISU ZAŻALENIA

W wykonaniu zarządzenia z dnia 2 stycznia 2017r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Panu/Pani jako stronie odpis zażalenia z dnia 27 grudnia 2016r. wniesionego przez reprezentowanego przez adwokata i postanowienie z dnia 13 grudnia 2016r. w sprawie ze skargi Gminy Włoszakowice na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 17 sierpnia 2016r. nr KN-I.4131.1.303.2016.21 w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego.

St. sekretarz sądowy
Monika Pancewicz

POUCZENIE

Odpowiedź na zażalenie może być wniesiona do tutejszego Sądu lub wprost do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie siedmiu dni od doręczenia odpisu zażalenia, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej SA (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. -21 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2016 r. poz. 718). Odpowiedź na zażalenie winna być złożona z odpisem dla strony składającej zażalenie. Odpisem zażalenia jest każdy dalszy jego egzemplarz, zgodny z oryginałem. Mogą to być uwierzytelnione (poświadczone za zgodność z oryginałem): kopie maszynowe, fotokopie bądź uwierzytelniony wydruk poczty elektronicznej.

Poznań, dnia 27 grudnia 2016 roku

Naczelny Sąd Administracyjny
za pośrednictwem
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu
ul. Ratajczaka 10/12
61-815 Poznań

Skarżąca: **Gmina Włoszakowice**
Rada Gminy Włoszakowice
ul. K. Kurpińskiego 29
64-140 Włoszakowice

Organ: Wojewoda Wielkopolski
al. Niepodległości 16/18
61-713 Poznań
reprezentowany przez
radcę prawnego
Michała Świtaka

Wnioskodawca:

64-140 Włoszakowice
 reprezentowany przez
 adwokata

Sygnatura akt: II SA/Po 821/16

Opłata stała: 100 złotych

Zažalenie

Działając w imieniu _____ powołując się za załączone pełnomocnictwo, na zasadzie artykułu 33 § 2 zdanie drugie w zw. z art. 194 § 1 ustawy o postępowaniu przed sądami

administracyjnymi (dalej: p.p.s.a), zaskarżam w całości postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 13 grudnia 2016 roku w sprawie II SA/Po 821/16 w przedmiocie odmowy dopuszczenia do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika postępowania.

Na podstawie artykułu 174 pkt 1 w zw. z art. 198 p.p.s.a. zaskarżonemu postanowieniu zarzucam naruszenie przepisów postępowania, to jest artykułu 33 § 2 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.), poprzez jego błędną wykładnię i nieprawidłowe zastosowanie, polegające na przyjęciu, że radny gminy, które mandat został wygaszony na skutek stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy, na mocy której nie stwierdzono wygaśnięcia jego mandatu, nie posiada interesu prawnego do dopuszczenia go do udziału w postępowaniu przed sądem administracyjnym w charakterze uczestnika, albowiem nie mógł on wziąć udziału w postępowaniu administracyjnym, które to uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Mając na uwadze zarzut powyższy, wnoszę o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu.

Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia 13 grudnia 2016 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu odmówił dopuszczenia do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika postępowania.

Wniosek o dopuszczenie do udziału w charakterze uczestnika postępowania został złożony w toku sprawy zawisłej przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Poznaniu ze skargi Rady Gminy Włoszakowice na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 17 sierpnia 2016 roku, w którym stwierdził on nieważność uchwały Rady Gminy Włoszakowice z dnia 8 lipca 2016 r nr XVII/151/2016 w sprawie nie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego. Jak wskazano we wniosku o dopuszczenie do udziału w sprawie, interes prawny wynikał z faktu, iż treść uchwały Rady Gminy Włoszakowice dotyczyła bezpośrednio jego interesu prawnego.

W uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia WSA w Poznaniu wskazał, że określenie postępowanie administracyjne, zawarte w art. 33 § 2 p.p.s.a. należy rozumieć szeroko, w

znaczeniu „postępowanie przed organem administracji publicznej”. Sąd z tego sformułowania wywodzi, że jeżeli przepisy normujące postępowanie administracyjne nie przewidują możliwości udziału w nim stron, to osoba, które posiada interes prawny w przystąpieniu do sprawy, nie może tego uczynić. Wniosek ten jest błędny. Językowa wykładnia przepisu artykułu 33 § 2 nie prowadzi do rezultatów, które przewidywałyby jako warunek *sine qua non* uczestnictwa zainteresowanego w postępowaniu sądowym od tego, czy mógł on brać udział w postępowaniu administracyjnym. W ocenie skarżącego jedynym warunkiem przystąpienia do sprawy w charakterze uczestnika na podstawie artykułu 33 § 2 p.p.s.a. jest istnienie interesu prawnego po stronie osoby, która domaga się dopuszczenia do udziału w sprawie. Nie ma znaczenia, czy fakt nieuczestniczenia danej osoby w postępowaniu administracyjnym jest następstwem jej braku aktywności czy też braku prawnej możliwości wzięcia udziału w takim postępowaniu. *Lege non distinguente* przyjąć należy, że jeżeli ustawa nie wprowadza rozróżnienia pomiędzy przyczynami nie wzięcia udziału w postępowaniu administracyjnym, to w każdym wypadku nie wzięcia udziału w takim postępowaniu, należy umożliwić uczestnictwo w postępowaniu sądowym osobie, której interesu prawnego to postępowanie dotyczyło. Również reguły wykładni celowościowej nakazują stanąć na stanowisku, że celem racjonalnego ustawodawcy było umożliwienie wzięcia udziału w postępowaniu sądowym takim osobom, które choć nie brały udziału w postępowaniu administracyjnym, zamierzają reprezentować swój interes prawny w postępowaniu sądowym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu odwołał się do dyrektyw wykładni systemowej i wskazał, że przepis artykułu 98a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym przewiduje możliwość złożenia skargi przez osobę, której interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy zarządzenie zastępcze. W sytuacji zaś gdy skarga nie dotyczy zarządzenia zastępczego wydanego przez Wojewodę, lecz aktu nadzoru – rozstrzygnięcia nadzorczego, to osoba taka nie jest uprawniona do złożenia skargi. W ocenie skarżącego argument ten jest chybiony. Osoba, która nie może skutecznie złożyć skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze zostałaby wyłączona z możliwości sądowej ochrony swoich praw. Po to właśnie ustawodawca wprowadził artykuł 33 § 2 p.p.s.a. aby w takich sytuacjach prawa osób, których interesu prawnego dotyka akt administracyjny, mogły reprezentować swój interes przed sądem.

Wskazać również należy, że istnienie interesu prawnego w uczestnictwie w rozprawie przed WSA w Poznaniu nie powinno budzić wątpliwości. Jak wskazał NSA w postanowieniu z dnia 7 maja 2013 roku w sprawie II FSK 754/11 „stwierdzenie interesu prawnego sprowadza się do ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa materialnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającego na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację prawną podmiotu w zakresie jego pozycji materialnoprawnej. Jeżeli natomiast akt stosowania tej normy nie wywiera bezpośredniego wpływu na sferę sytuacji prawnej danego

podmiotu, wówczas nie można mówić o interesie prawnym strony, a więc także o statusie strony w postępowaniu, w którym dochodzi do konkretyzacji danej normy prawnej”.

W realiach niniejszej sprawy jest oczywiste, że rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody dotyczy sytuacji prawnej radnego gminy _____. Nie uchylenie przez Sąd przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody pozbawi radnego _____ mandatu radnego, co w istotny sposób zmieni jego sytuację prawną w zakresie jego pozycji materialnoprawnej.

W tym stanie rzeczy, należało wniesć jak na wstępie.

Załączniki:

1. trzy odpisy zażalenia,
2. dowód uiszczenia opłaty od zażalenia,
3. pełnomocnictwo wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej.

Naczelny Sąd Administracyjny
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa,
Izba Ogólnoadministracyjna
WYDZIAŁ II

Dnia 10 kwietnia 2017 r.
Sygn. akt II OZ 352/17

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

URZĄD GMINY
WŁOSZAKOWICE

Wpłynęło 12. KWI. 2017 dnia

L.dz. 2443 zał.

WÓJT GMINY WŁOSZAKOWICE
ul. KURPIŃSKIEGO 29
64-140 WŁOSZAKOWICE

Sekretariat Wydziału II Izby Ogólnoadministracyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego przesyła odpis orzeczenia z dnia 6 kwietnia 2017 r. w sprawie zażalenia na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 13 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Po 821/16.

Załączone orzeczenie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

Załącz.

- odpis orzeczenia z dnia 6 kwietnia 2017 r.

Kierownik Sekretariatu

z up.

Agata Rutkowska

sekretarz sądowy

POSTANOWIENIE

Dnia 6 kwietnia 2017 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Zdzisław Kostka

po rozpoznaniu w dniu 6 kwietnia 2017 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
zażalenia

na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu
z dnia 13 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Po 821/16

w przedmiocie dopuszczenia do udziału

w sprawie ze skargi Gminy Włoszakowice

na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego

z dnia 17 sierpnia 2016 r., nr KN-I.4131.1.303.2016.21

w przedmiocie nieważności uchwały Rady Gminy Włoszakowice dotyczącej
niestwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego

postanawia:

oddalić zażalenie.



Na oryginale właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem

Agata Włkowska

sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu postanowieniem z 13 grudnia 2016 r., sygnatura akt II SA/Po 821/16, odmówił dopuszczenia do udziału w sprawie ze skargi Gminy Włoszakowice na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z 17 sierpnia 2016 r. w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Włoszakowice z 8 lipca 2016 r., którą nie stwierdzono wwaśnięcia mandatu radnego Rady Gminy Włoszakowice

wnosząc o dopuszczenie do udziału w postępowaniu twierdził, że nie brał udziału w postępowaniu administracyjnym, w którym Wojewoda Wielkopolski podjął rozstrzygnięcie nadzorcze z 17 sierpnia 2016 r., ani nie wniósł skargi na ten akt. Jednakże - jak podniósł - uchwała Rady Gminy Włoszakowice z 8 lipca 2016 r., której nieważność stwierdzono tym rozstrzygnięciem nadzorczym, dotyczy go bezpośrednio i w związku z tym wynik postępowania przed WSA w Poznaniu dotyczy jego interesu prawnego.

Sąd pierwszej instancji przyjął, że używany w art. 33 p.p.s.a. zwrot „postępowanie administracyjne” należy rozumieć jako „postępowanie przed organem administracji publicznej, jeżeli przepisy normujące to postępowanie przewidują w nim udział stron”. Dalej stwierdził, że przepisy prawa nie przewidują udziału stron w postępowaniu związanym ze sprawowaniem przez wojewodę nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, w tym nad działalnością gminną. Następnie wskazał, że przedmiotem skargi jest rozstrzygnięcie nadzorcze podjęte z urzędu w trybie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz że z istoty postępowania nadzorczego wynika, że toczy się ono wyłącznie z udziałem organu nadzoru i podmiotu nadzorowanego. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest, zdaniem Sądu pierwszej instancji, uregulowanie zawarte w art. 98 ust. 3 powołanej ustawy, stosownie do którego legitymowanym do złożenia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze jest wyłącznie gmina lub związek międzygminny, którego interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. W postępowaniu nadzorczym nie biorą więc udziału inne podmioty. Oznacza to, zdaniem Sądu, że osoba, która nie jest uczestnikiem postępowania nadzorczego, nie może być uczestnikiem postępowania przed sądem administracyjnym, chyba że ustawa wyraźnie tak stanowi. Wyjątek taki wynika wyłącznie z art. 98a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i dotyczy tylko zarządzenia zastępczego wojewody, gdzie skargę może wnieść nie tylko jednostka samorządu terytorialnego, której interes prawny, uprawnienie lub kompetencja zostały naruszone,

ale także osoba, której interesu prawnego dotyczy zarządzenie zastępcze np. stwierdzające wygaśnięcie mandatu radnego. W konsekwencji Sąd przyjął, że osoby takie mają przymiot uczestników postępowania na prawach strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym wszczętym na skutek skargi wniesionej przez jednostkę samorządu terytorialnego jedynie w przypadku skargi na zarządzenie zastępcze wojewody. W tej sprawie, w ocenie Sądu pierwszej instancji, taka sytuacja nie zachodzi, bowiem wniesiona przez Gminę Włoszakowice skarga nie dotyczy zarządzenia zastępczego wydanego przez Wojewodę, lecz aktu nadzoru – rozstrzygnięcia nadzorczego – tego organu wydanego na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W zażaleniu na to postanowienie wniosk o jego uchylenie i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Zarzucił, że Sąd pierwszej instancji naruszył art. 33 § 2 p.p.s.a. poprzez jego błędną wykładnię i nieprawidłowe zastosowanie polegające na przyjęciu, że radny gminy, którego mandat został wygaszony na skutek stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy o nie stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu, „nie posiada interesu prawnego do dopuszczenia go do udziału w postępowaniu przed sądem administracyjnym w charakterze uczestnika, albowiem nie mógł on wziąć udziału w postępowaniu administracyjnym”.

Uzasadniając zażalenie podniesiono, że jedynym warunkiem przystąpienia do sprawy w charakterze uczestnika, na podstawie art. 33 § 2 p.p.s.a., jest istnienie interesu prawnego po stronie osoby, która domaga się dopuszczenia do udziału w sprawie. Nie ma znaczenia, czy fakt nieuczestniczenia danej osoby w postępowaniu administracyjnym jest następstwem braku jej aktywności, czy też braku prawnej możliwości wzięcia udziału w takim postępowaniu. Skarżący nie zgodził się ze stanowiskiem Sądu, z którego wynika, że jeżeli skarga nie dotyczy zarządzenia zastępczego wydanego przez organ nadzoru na podstawie art. 98a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, lecz rozstrzygnięcia nadzorczego, to osoba, której dotyczy to rozstrzygnięcie, nie jest uprawniona do złożenia skargi. Zdaniem żalącego się, osoba taka zostałaby wyłączona z możliwości sądowej ochrony swoich praw. Stąd przepis art. 33 § 2 p.p.s.a. umożliwiający osobom, których interesu prawnego dotyczy akt administracyjny, reprezentowanie tego interesu przed sądem. dodał też, że jego interes prawny wynika z faktu, że „nieuchylenie przez Sąd przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody pozbawi (...) <go> mandatu radnego, co w istotny sposób zmieni jego sytuację prawną w zakresie jego pozycji materialnoprawnej”.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając zażalenie zważył, co następuje.

Odmowa dopuszczenia do udziału w sprawie ze skargi Gminy Włoszakowice na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego, wydane na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.), jest zgodna z prawem. NSA podziela stanowisko Sądu pierwszej instancji, według którego postępowanie administracyjne, o którym mowa w art. 33 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.), to postępowanie administracyjne rozumiane szeroko. W ocenie NSA rozpoznającego zażalenie, skoro kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje nie tylko przejawy działania administracji przybierające postać decyzji i postanowień wydawanych w postępowaniu administracyjnym uregulowanym w Kodeksie postępowania administracyjnego lub Ordynacji podatkowej oraz ustawach do tych aktów odsyłających (art. 3 § 2 pkt 1 - 3 p.p.s.a.), ale także szereg innych form działania administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 4 - 7 p.p.s.a.), to postępowanie administracyjne, o którym mowa w art. 33 § 2 p.p.s.a., należy rozumieć jako postępowanie przed organem administracji, poprzedzające wydanie aktu lub podjęcie czynności podlegającej zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Art. 33 p.p.s.a. nie można odczytywać w ten sposób, że dotyczy on jedynie części spraw załatwianych przez sądy administracyjne. Do takiego zaś rozumienia powołanego przepisu prowadziłby przyjęcie węższego znaczenia użytego w nim sformułowania „postępowanie administracyjne”.

NSA podziela także zasadniczy argument Sądu pierwszej instancji, który - jak wynika z uzasadnienia zaskarżonego postanowienia - przyjmuje, że przeciwko dopuszczeniu do udziału w sprawie ze skargi Gminy Włoszakowice na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego przemawia natura postępowania nadzorczego, mianowicie to, że takie postępowanie toczy się z udziałem jedynie podmiotów publicznoprawnych, w szczególności gminy (związku międzygminnego) i organu nadzoru. W ocenie NSA, szczególnie ważki argument Sądu pierwszej instancji to ten, w którym Sąd ten zwraca uwagę, że podmiot, który nie może wnieść skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze, nie może też brać udziału w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Istotnie, stanowisko polegające na przyjęciu, że podmiot, który nie może wnieść skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze, może jednak wziąć udział w postępowaniu przed sądem administracyjnym wszczętym na skutek skargi podmiotu legitymowanego do zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego, poprzez wykorzystanie art. 33 § 2 p.p.s.a., jest niekonsekwentne.

Należy mieć na uwadze, że ustawodawca zabiega o to, aby spory pomiędzy gminą (związkiem międzygminnym), a organem nadzoru dotyczące stosowania rozstrzygnięć nadzorczych były załatwiane szybko. Wyraźnym tego przejawem jest art. 92a ustawy o samorządzie gminnym. Takie może być też między innymi ratio legis ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi. Zauważyć należy, że w art. 98a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym - na zasadzie wyjątku od ogólnej reguły - dopuszczono możliwości wniesienia skargi na zarządzenie zastępcze, a więc szczególny środek nadzorczy, przez osobę, której interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy to zarządzenie zastępcze. Mimo istniejącego podobieństwa pomiędzy zarządzeniem zastępczym a rozstrzygnięciem nadzorczym ustawodawca nie poszerzył jednak kręgu podmiotów mogących zaskarżyć ten ostatni akt o osoby, których interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze. Dopuszczenie zatem do udziału w postępowaniu przed sądem administracyjnym innych podmiotów niż skarżąca gmina (związek międzygminny) i organ nadzoru, z wszelkimi tego konsekwencjami, a więc możliwością kwestionowania zapadłych w tym postępowaniu orzeczeń, nie byłoby konsekwentne z zamiarem ustawodawcy zapewnienia szybkiego załatwienia spraw dotyczących rozstrzygnięć nadzorczych.

Zauważyć też należy, że radny rady gminy, w stosunku do którego wojewoda podjął na podstawie art. 98a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zarządzenie zastępcze lub radny rady gminy, w stosunku do którego rada gminy podjęła na podstawie art. 383 § 1 pkt 5 i § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2017 r., poz. 15) uchwałę o wygaśnięciu mandatu radnego z powodu naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych funkcji lub działalności może bronić swoich praw poprzez wniesienie skargi do sądu administracyjnego na podstawie odpowiednio art. 98a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 384 § 1 Kodeksu wyborczego. Można więc przyjąć, że w obecnym stanie prawnym w ten tylko sposób ustawodawca zapewnił ochronę interesu prawnego radnego w razie działań władzy publicznej skierowanych na wygaśnięcie jego mandatu. Nie jest natomiast w obecnym stanie prawnym dopuszczalna ochrona tego interesu poprzez udział radnego w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawie ze skargi gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody dotyczące uchwały, którą „nie stwierdza się wygaśnięcia mandatu radnego”. Zauważyć przy tym dodatkowo należy, że błędnie ocenia znaczenie zaskarżonego w rozpoznawanej sprawie rozstrzygnięcia nadzorczego. Brak podstaw, aby przyjąć, że stwierdzenie zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym nieważności

uchwały rady gminy, którą „nie stwierdza się wygaśnięcia mandatu radnego”, oznacza, że ten mandat wygaś. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyroki z 20 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1563/10, z 7 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 823/11, oraz z 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 150/11) przyjmuje się, że uchwała, którą rada gminy odmawia stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego jest jedynie stanowiskiem rady i nie stoi na przeszkodzie, aby wojewoda po bezskutecznym wezwaniu do podjęcia uchwały o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu radnego, podjął na podstawie art. 98a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zarządzenie zastępcze, także bez konieczności uprzedniego stwierdzenia nieważności takiej uchwały. W rozpoznawanej sprawie, o ile zaskarżone rozstrzygnięcie stanie się prawomocne, może zatem zostać podjęta jeszcze raz uchwała w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu Leszka Jagodzika albo może być podjęte przez Wojewodę Wielkopolskiego zarządzenie zastępcze. W każdy z tych przypadków będzie mógł wnieść skargę do sądu administracyjnego.

Istnieją zatem podstawy aby przyjąć, że w postępowaniu ze skargi gminy (związku międzygminnego) na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody art. 33 § 2 p.p.s.a. nie ma zastosowania, co zresztą znajdowałoby uzasadnienie w tym, że ciągle obowiązuje art. 98 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowiący, że do postępowań ze skarg na rozstrzygnięcie nadzorcze przepisy o zaskarżaniu do sądu administracyjnego decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej stosuje się odpowiednio, co oznacza, że dopuszczalne jest pominięcie niektórych przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Mając powyższe na uwadze NSA, na podstawie art. 184 p.p.s.a. w zw. z art. 197 § 1 i 2 p.p.s.a., zażalenie oddalił.



Na oryginale właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem.

[Signature]
sekretarz sądowy