



ZUZANNA ŁAGANOWSKA

Glosa do postanowienia NSA II OW 156/12

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2012 r. dotyczyło sporu kompetencyjnego między organami administracji: Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi a Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Ostrołęce i wskazania organu właściwego do rozpoznania sprawy z wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Warszawie wydanej w październiku 1961 r.. Chodzi więc o wskazanie właściwego organu do stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez organ, który nie istnieje już w strukturze administracji publicznej.

Po rozpatrzeniu sprawy sąd postawił następującą tezę: „w sytuacji gdy przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności jest decyzja organu, który już nie istnieje w strukturze administracji publicznej należy ustalić, stosownie do art. 20 k.p.a. jaki organ obecnie jest właściwy w sprawach będących przedmiotem tej decyzji. Jeżeli jest to organ jednostki samorządu terytorialnego, to organem wyższego stopnia w stosunku do tego organu – zgodnie z art. 17 pkt 1 k.p.a. jest samorządowe kolegium odwoławcze, chyba, że przepis szczególnie wskazuje inny organ wyższego stopnia”.

Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w Przasnyszu we wrześniu 1959 r. wydało decyzję w przedmiocie nadania nieruchomości na własność na podstawie art. 6 dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (tekst jedn. Dz.U. z 1959 r. Nr 14 poz. 78 ze zm.). Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Warszawie na mocy decyzji wydanej w październiku 1961 r. uchyliło w części decyzję w przedmiocie nadania nieruchomości na własność oraz utrzymało w mocy tę decyzję w pozostałej części. Stroną postępowania była osoba fizyczna, która w maju 1999 r. złożyła wniosek do Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej o stwierdzenie nieważności decyzji z października 1961 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi uznał, że nie jest właściwym organem do rozpoznania sprawy i dnia 18 lipca 2012 r. przekazał wniosek do rozpatrzenia Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu w Ostrołęce jako organowi właściwemu w sprawie.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ostrołęce wystąpiło z wnioskiem do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy Kolegium a Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi poprzez wskazanie, że organem właściwym do rozpoznania wniosku K. Ch. o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Warszawie z października 1961 r. w przedmiocie nadania nieruchomości na własność jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zdaniem Kolegium sprawa z zakresu dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. należące dotychczas do właściwości rad narodowych i terenowych organów administracji rządowej stopnia podstawowego powinny być rozstrzygane przez rejonowe organy rządowej administracji ogólnej, na podstawie art. 5 pkt 6 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34 poz. 198 ze zm.). Zgodnie z art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.) organem administracji rządowej w województwie jest wojewoda i do jego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji. Kolegium również argumentowało, że kompetencje i zadania wojewódzkich rad narodowych zostały przejęte przez wojewodów na podstawie przepisów ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (tekst jedn. Dz.U. z 1998 r. Nr 32 poz. 176). Wobec powyższego, we wniosku wskazano, że organem wyższego stopnia nad wojewodą jest właściwy w sprawie minister, czyli w tym przypadku Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W odpowiedzi na wniosek Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazał, że organem właściwym do rozpatrzenia sprawy jest Samorządowe Kolegium Odwoławcze, ponieważ zgodnie z art. 4 dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. w brzmieniu obecnie obowiązującym wynika, iż o nadaniu nieruchomości na własność i ustaleniu ceny nabycia orzeka starosta. Organem wyższego stopnia w stosunku do starosty jest samorządowe kolegium odwoławcze, na podstawie art. 17 pkt 1 K.p.a. Również art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 79 poz. 856 ze zm.) stanowi, że organami wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego są samorządowe kolegia odwoławcze w rozumieniu przepisów K.p.a.

Naczelnny Sąd Administracyjny wskazał w uzasadnieniu, że jeżeli w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji art. 157 § 1 w zw. z art. 17 K.p.a. są niewystarczające dla ustalenia organu właściwego z uwagi na zmianę we właściwości organów, stosuje się art. 20 K.p.a., zgodnie z którym właściwość rzeczą organu administracji publicznej ustala się według przepisów o zakresie jego działania. Nawiązuje do tego Uchwała NSA z dnia 17 kwietnia 2012 r.,

II OPS 1/12 (publ., ONSA i WSA 2012, nr 4 poz. 60, LEX nr 1142616), zgodnie z którą „organ wyższego stopnia w rozumieniu art. 157 § 1 K.p.a., właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji zatwierdzającej projekt scalenia gruntów wydanej przez organ wymieniony w art. 17 K.p.a., ustala się na podstawie art. 157 § 1 i art. 17 K.p.a. w związku z art. 20 K.p.a.” Sąd podkreślił, że chodzi tu w szczególności o zmianę właściwości organów związaną z przemianami strukturalnymi, czyli likwidacją jednych organów i tworzeniem innych.

Zgodnie z art. 157 § 1 K.p.a. właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji w przypadkach wymienionych w art. 156 jest organ wyższego stopnia, a gdy decyzja wydana została przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze – ten organ. W sytuacji likwidacji organu należy ustalić jaki organ przejął jego kompetencje, a następnie określić organ wyższego stopnia. Zgodnie z art. 17 pkt 1 K.p.a. organami wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego są samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej. Słuszna jest więc powyższa ocena sądu, prowadząca do konkluzji, że organ właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji powinien być określany na podstawie przepisów art. 157 § 1 i art. 17 K.p.a. dopóki organ, który wydał tę decyzję pozostaje w strukturze organów administracji publicznej.

Jeżeli natomiast w przedmiotowej sprawie organ wydający decyzję został zniesiony, należy ustalić jakiemu organowi zostały przekazane sprawy związane z uwłaszczeniem posiadaczy nieruchomości zgodnie z dekretem z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (tekst jedn. Dz.U. z 1959 r. Nr 14 poz. 78 ze zm.). Przepisy dekretu z 18 kwietnia 1955 r. zostały znowelizowane na podstawie art. 11 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106 poz. 668 ze zm.). Zmianie uległ m.in. art. 4 i art. 11 ust. 1 dekretu, stanowiący, że od dnia 1 stycznia 1999 r. organem właściwym do orzekania w sprawach uwłaszczenia został starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej na podstawie dodanego art. 19 a tego dekretu. W ustawie nie określono jednak organu wyższego stopnia w stosunku do starosty, a więc zastosowanie mają ogólne zasady przyjęte w K.p.a. Zgodnie z art. 17 K.p.a. organami wyższego stopnia w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego są samorządowe kolegia odwoławcze. Przepis ten należy porównać z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 79 poz. 856 ze zm.), zgodnie z którym samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Sąd słusznie zauważył, że z tre-

ści tych przepisów nie wynika, aby samorządowe kolegia odwoławcze nie były właściwe do orzekania w sprawach indywidualnych załatwianych przez organy samorządu terytorialnego wykonujące zadania z zakresu administracji rządowej. Treść tych przepisów pozwala na wyznaczenie samorządowego kolegium odwoławczego jako organu właściwego w sprawach stwierdzenia nieważności decyzji wydanych przez starostę, czyli organ jednostki samorządu terytorialnego.

Sąd zwrócił również uwagę na wcześniejsze brzmienie art. 17 K.p.a., obowiązujące od 6 grudnia 1994 r. do 31 stycznia 1998 r.: „Organami wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu są: w stosunku do organów gmin w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej – wojewodowie, a w pozostałych sprawach – samorządowe kolegia odwoławcze”. Przepis ten wprowadzał rozgraniczenie właściwości wojewodów i samorządowych kolegiów odwoławczych w zależności od tego, czy załatwiana sprawa należała do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej czy też zadań własnych gminy, ale przestał obowiązywać na rok przed złożeniem wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji z października 1961 r.

Zdaniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ostrołęce, organem właściwym do rozstrzygnięcia przedmiotowego wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej jest wojewoda jako organ administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji, co wynika z art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 31 poz. 206 ze zm.).

Powyższa argumentacja została skrytykowana przez Sąd, który uznał, że treść art. 3 pkt 5 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie odnosi się do właściwości wojewody w sprawach z zakresu administracji rządowej w województwie jedynie w zakresie właściwości rzeczowej. Jest to trafny pogląd, ponieważ zgodnie z art. 3 pkt 7 wspomnianej ustawy wojewoda jest organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów K.p.a., a więc również w rozumieniu art. 17 K.p.a., który nie odsyła do regulacji innych ustaw. Tak więc art. 3 pkt 5 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie nie ma zastosowania do uznania właściwości wojewody w sprawach z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżonych w odrębnych przepisach do właściwości innych organów administracji.

Sąd dodał również, że argumentem przemawiającym za właściwością samorządowego kolegium odwoławczego w tej sprawie jest to, że obecnie ustawodawca dąży do ujednoczenia trybu odwoławczego w sprawach rozpatrywanych przez organy samorządu terytorialnego.

Biorąc pod uwagę powyższą argumentację, NSA wskazał Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ostrołęce jako organ właściwy w sprawie. Sąd postawił tezę, że „w sytuacji gdy przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważno-

ści jest decyzja organu, który już nie istnieje w strukturze administracji publicznej należy ustalić, stosownie do art. 20 k.p.a. jaki organ obecnie jest właściwy w sprawach będących przedmiotem tej decyzji. Jeżeli jest to organ jednostki samorządu terytorialnego, to organem wyższego stopnia w stosunku do tego organu – zgodnie z art. 17 pkt 1 k.p.a. jest samorządowe kolegium odwoławcze, chyba, że przepis szczególnie wskazuje inny organ wyższego stopnia”.

W związku z powyższym należy zgodzić się ze stanowiskiem Sądu, który rozpatrując sprawę w pierwszej kolejności ustalił, że organem, który przejął kompetencje wojewódzkiej rady narodowej jest starosta, a następnie określił organ wyższego stopnia w stosunku do tego organu, czyli samorządowe kolegium odwoławcze.

W podobnej sprawie orzekł NSA w postanowieniu z dnia 21 września 2011 r. sygn. II OW 83/2011 (LexPolonica nr 3036726), który stwierdził że „organem wyższego stopnia w stosunku do starosty (...) będzie samorządowe kolegium odwoławcze. W myśl przepisu art. 157 par. 1 kpa organ ten będzie właściwy do prowadzenia postępowania w sprawie nieważności decyzji wydanej przez starostę”.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego również ukształtował się pogląd, zgodnie z którym samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia nad organami jednostek samorządu terytorialnego niezależnie od charakteru zadania – własnego lub zleconego jednostce samorządu terytorialnego (wyrok SN z 6 kwietnia 2001 r., III RN 88/00, LexPolonica nr 2318174, zob. także wyrok SN z 17 listopada 2000 r., III RN 52/00, LexPolonica nr 351341, OSNAPiUS 2001, nr 12, poz. 405).

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ostrołęce błędnie argumentowało, jakoby zadania dawnej wojewódzkiej rady narodowej zostały przejęte przez wojewodę, którego organem wyższego stopnia w przedmiotowej sprawie jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Rozważanie Sądu, przywołujące przepisy ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa, która zmieniła przepisy dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym, było trafne i zasadne. Na mocy przywołanych przepisów sprawy związane z uwłaszczeniem posiadaczy nieruchomości zostały przekazane starostom wykonującym zadania z zakresu administracji rządowej, a organem wyższego stopnia w stosunku do starosty, niezależnie od charakteru zadania, jest zawsze samorządowe kolegium odwoławcze.

GŁOSA DO POSTANOWIENIA NSA II OW 156/12**Streszczenie**

Głosa dotyczy postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2012 r. (sygn. NSA II OW 156/12) w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego między organami administracji i wskazania organu właściwego do rozpoznania sprawy. W sytuacji, gdy przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności jest decyzja organu, który już nie istnieje w strukturze administracji publicznej, należy ustalić, stosownie do art. 20 k.p.a., jaki organ obecnie jest właściwy w sprawach będących przedmiotem tej decyzji. Jeżeli jest to organ jednostki samorządu terytorialnego, to organem wyższego stopnia w stosunku do tego organu – zgodnie z art. 17 pkt 1 k.p.a. – jest samorządowe kolegium odwoławcze, chyba, że przepis szczególnie wskazuje inny organ wyższego stopnia.

GLOSS CONCERNING THE RULING OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT – NSA II OW 156/12**Summary**

The gloss concerns the judgment of the Supreme Administrative Court of 13 December 2012 (ref. NSA II OW 156/12) in the settlement of the conflict of jurisdiction between administrative organs and the indication of the authority competent to examine the case. If the subject of the proceeding for a declaration of invalidity is the authority that no longer exists in the structure of public administration, according to Article 20 of the Code of Administrative Procedure, the authority that currently has jurisdiction in the matter should be determined. If it is a local government authority, the authority of a higher level – in accordance with Article 17 paragraph 1 of the Code of Administrative Procedure – is the local government appeals board – unless a specific provision indicates a higher rank authority.

GLOSE À LA DÉCISION DE LA COUR PRINCIPALE ADMINISTRATIVE (NSA) II OW 156/12**Résumé**

La glose concerne la décision de la Cour principale administrative du 13 décembre 2012 (sign. NSA II OW 156/12) vue l'arbitrage du litige des compétences entre les organes administratifs et l'indication de l'organe propre pour discerner la cause. Dans la situation où l'objet de la procédure dans la cause de l'invalidité est la

décision de l'organe qui n'existe plus dans la structure de l'administration publique, il faut trouver quel organe est actuellement propre pour les causes qui sont objet de cette décision, conformément à l'art. 20 du code de la procédure administrative (k.p.a). Si c'est un organe de l'autonomie tériitoriale, alors son organe supérieur – conformément à l'art. 17 pt 1 du code de la procédure administrative – est la cour administrative d'appel autonome ou bien une autre indiquée par la règle de l'organe supérieur.

ГЛОССА К ПОСТАНОВЛЕНИЮ ГЛАВНОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДА NSA II OW 156/12

РЕЗЮМЕ

Глосса касается постановления Главного Административного суда от 13 grudnia 2012 г. (сигн. NSA II OW 156/12) по вопросу о разрешении компетентного спора между административными учреждениями и определении компетентного органа для рассмотрения дела. В ситуации, когда предметом рассмотрения дела о признании недействительности является решение органа, который уже не существует в структуре государственной администрации, следует установить, применительно к ст. 20 КАС, какой орган в настоящее время является компетентным в делах, служащих предметом данного решения. Если это орган местного самоуправления, то вышестоящим органом по отношению к нему – согласно ст. 17 п. 1 КАС – является муниципальная кассационная коллегия, если особое постановление не укажет иного вышестоящего органа.