

Postanowienie z dnia 1 czerwca 2000 r.

III RN 179/99

Możliwy jest spór o właściwość między samorządowym kolegium odwoławczym jako organem jednostki samorządu terytorialnego a wojewodą jako terenowym organem administracji rządowej (art. 22 § 2 KPA i art. 18 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

Przewodniczący: SSN Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Andrzej Wasilewski, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 1 czerwca 2000 r. sprawy z wniosku Wojewody M. z dnia 12 maja 1999 r. [...] w przedmiocie rozstrzygnięcia negatywnego sporu kompetencyjnego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie [...] od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie z dnia 17 czerwca 1999 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżone postanowienie.

U z a s a d n i e n i e

Wojewoda M., działając na podstawie art. 22 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, zwrócił się do Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu o właściwość między tymże Wojewodą a Samorządowym Kolegium Odwoławczym w T. W uzasadnieniu wniosku Wojewoda stwierdził, że żaden z wyżej wymienionych organów nie uznał się właściwym do rozpatrzenia odwołań od decyzji kierowników urzędów rejonowych w N.T. oraz w T. W pierwszym przypadku odnosiło się to do odwołania od decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w N.T. z dnia 30 grudnia 1998 r. odmawiającej wydania zezwolenia na nadanie i wybicie nowych numerów na nadwoziu samochodu osobowego, w drugim – odwołania od decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w T. z dnia 8 grudnia 1998 r. cofającej uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznymi.

Naczelny Sąd Administracyjny w Krakowie postanowieniem z dnia 17 czerwca 1999 r. [...] odrzucił wniosek. W ocenie Sądu nie ulega wątpliwości, że Wojewoda M. jest terenowym organem administracji rządowej w rozumieniu art. 22 § 2 KPA i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 386 ze zm.). Samorządowe Kolegium Odwoławcze nie jest natomiast organem samorządu terytorialnego w rozumieniu tych przepisów, bowiem w związku ze zniesieniem instytucji sejmiku samorządowego i przyznaniem Prezesowi Rady Ministrów kompetencji do powoływania prezesa samorządowego kolegium odwoławczego oraz zakazu łączenia członkostwa w kolegium z mandatem radnego, członkostwem lub zatrudnieniem w organie wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego albo urzędzie tej jednostki utraciło swój dotychczasowy samorządowy charakter. W związku z tym wniosek o rozpatrzenie sporu o właściwość jest niedopuszczalny.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżył powyższe postanowienie rewizją nadzwyczajną, w której zarzucił rażące naruszenie art. 2, art. 78 i art. 166 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 5 § 2 pkt 6, art. 15, art. 17 ust. 1, art. 22 § 2 KPA w związku z art. 18 ust. 1 oraz art. 28 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i art. 200 § 1 KPC oraz § 1 i § 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 listopada 1998 r. w sprawie utworzenia ośrodków zamiejscowych Naczelnego Sądu Administracyjnego, określenia ich siedzib oraz właściwości miejscowej i rzeczowej (Dz.U. Nr 145, poz. 940). W ocenie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego organy samorządowych kolegiów odwoławczych, mimo zmiany sposobu ich powoływania (prezesów i członków kolegiów) pozostały w dalszym ciągu organami samorządowymi w rozumieniu przepisów KPA oraz ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Znajduje to potwierdzenie w art. 5 § 2 pkt 6 KPA, w którym jest mowa o samorządowych kolegiach odwoławczych jako organach samorządu terytorialnego. Nie da się pominąć również art. 17 pkt 1 KPA stanowiącego, że „organami wyższego rzędu w rozumieniu kodeksu są w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego – samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej”. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego jest zdania, że zaskarżone postanowienie doprowadziło do sytuacji, w której sprawa sporu o właściwość między wojewodą a samorządowymi kolegiami odwoławczymi pozostaje nie do rozstrzygnięcia z powodu braku organu kompetentnego w tym przedmiocie, co z kolei oznacza brak odpowiedniego organu do rozstrzygnięcia od-

wołania od decyzji organu pierwszej instancji, a w konsekwencji ogranicza prawa strony w postępowaniu administracyjnym. W ocenie wnoszącego rewizję nadzwyczajną Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie orzekając w zaistniałym sporze, naruszył przepisy § 1 i 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1998 r. w sprawie utworzenia ośrodków zamiejskowych Naczelnego Sądu Administracyjnego, określenia ich siedzib oraz właściwości miejscowej i rzeczowej. W konsekwencji naruszenia wyżej wymienionych przepisów prawa zaskarżone postanowienie narusza rażąco art. 2, art. 78 i art. 166 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna ma usprawiedliwione podstawy.

Trafny jest zarzut rażącego naruszenia przepisu art. 5 § 2 pkt 6 KPA przez jego niezastosowanie w rozpoznawanym przez Sąd sporze o właściwość. Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie nie dostrzegł bowiem, że powyższy przepis wiążąco wyjaśnia znaczenie używanych przez Kodeks pojęć stwierdzając, że ilekroć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o organach jednostek samorządu terytorialnego – rozumie się przez to, obok wymienionych organów, „ponadto samorządowe kolegia odwoławcze.” Skoro zatem przepis art. 22 § 2 KPA stanowi, że spory o właściwość między organami samorządu terytorialnego a terenowymi organami administracji rządowej rozstrzyga sąd administracyjny, to użyte w tym przepisie pojęcie: „organy samorządu terytorialnego” należy rozumieć zgodnie ze znaczeniem ustalonym w przepisie art. 5 § 2 pkt 6 KPA, a więc szeroko jako oznaczające także samorządowe kolegia odwoławcze. Wprawdzie ostatnio wymieniony przepis posługuje się pojęciem: „organy jednostek samorządu terytorialnego”, zaś przepis art. 22 § 2 pojęciem: „organ samorządu terytorialnego”, to jednak należy uznać, że oba te pojęcia obejmują także samorządowe kolegia odwoławcze. W tej sytuacji rozważania Sądu odnoszące się do prawnoustrojowego statusu samorządowych kolegiów odwoławczych nie mogły stanowić podstawy uznania, że samorządowe kolegia odwoławcze nie są organami samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 22 § 2 KPA.

Z powyższych względów zaskarżony wyrok narusza także przepis art. 18 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, zgodnie z którym Sąd rozstrzyga, w

przypadkach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz w Ordynacji podatkowej, spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego oraz między organami tych jednostek a organami administracji rządowej, a także – między samorządowymi kolegiami odwoławczymi. Należy bowiem przyjąć, że zawarte w powyższym przepisie określenia: „organy jednostek samorządu terytorialnego” należy używać w znaczeniu przyjętym w wymienionych wyżej przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, co z kolei prowadzi do wniosku, że samorządowe kolegium odwoławcze jest organem jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu przepisu art. 18 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, a zatem może powstać spór o właściwość między samorządowym kolegium odwoławczym jako organem jednostki samorządu terytorialnego a wojewodą jako organem administracji rządowej.

W aktualnym stanie prawnym konieczne jest rozróżnienie między prawno-proceduralnym a prawnoustrojowym statusem samorządowych kolegiów odwoławczych. O ile w świetle powołanych wyżej przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym nie powinna budzić wątpliwości poprawność stanowiska, że na użytek postępowania administracyjnego i postępowania sądownoadministracyjnego samorządowe kolegia odwoławcze są traktowane jako organy jednostek samorządu terytorialnego, o tyle ich charakter prawny w świetle przepisów ustrojowych jest sporny. Z punktu widzenia przepisów Konstytucji RP odnoszących się do istoty samorządu terytorialnego należy jednak stwierdzić, że pogląd Sądu o niesamorządowym charakterze samorządowych kolegiów odwoławczych nie jest, jak twierdzi Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, zbyt daleko idący. Nie jest zadaniem Sądu Najwyższego rozstrzygnięcie sporów doktrynalnych w kwestii statusu prawnego samorządowego kolegium odwoławczego, jednakże nie sposób nie zauważyć, że kolegium to nie jest organem osoby prawnej, jaką jest jednostka samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP), ani też nie reprezentuje żadnej wspólnoty samorządowej, którą tworzy z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego (art. 16 ust. 1 Konstytucji RP). Nie zmienia to jednak statusu prawnego samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym, jako organów (jednostek) samorządu terytorialnego.

Trafny jest zarzut rażącego naruszenia zaskarżonym wyrokiem przepisu art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego stanowiącego, że postępowanie admi-

nistracyjne jest dwuinstancyjne. Nie ulega bowiem wątpliwości, że - jak słusznie twierdzi Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego – brak orzeczenia Sądu wskazującego organ właściwy do rozpatrzenia odwołania od decyzji organu pierwszej instancji powoduje, iż w sytuacji negatywnego sporu kompetencyjnego odwołanie nie może być rozpatrzone przez organ wyższego stopnia, co narusza także prawo strony do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy przez dwie właściwe instancje administracyjne.

Trafny jest zarzut rażącego naruszenia zaskarżonym wyrokiem przepisu § 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1998 r. w sprawie utworzenia ośrodków zamiejscowych Naczelnego Sądu Administracyjnego, określenia ich siedzib oraz właściwości miejscowej i rzeczowej. Z treści tego przepisu wynika bowiem w sposób nie budzący wątpliwości, że ośrodki zamiejscowe są właściwe w sprawach, o których mowa w art. 16 i 17 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, i w zakresie działania określonym w pkt. 1, 2 i 3 tego przepisu, a zatem nie są właściwe w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość wymienionych w art. 18 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, co należy do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====