

Wyrok z dnia 17 listopada 2000 r.

III RN 52/00

Organem wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, także z zakresu zadań zleconych, od dnia 1 stycznia 1999 r. jest samorządowe kolegium odwoławcze, chyba że wcześniej wszczęte postępowanie z zakresu administracji rządowej do dnia 31 grudnia 1998 r. nie zostało zakończone ostateczną decyzją administracyjną.

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 17 listopada 2000 r. sprawy ze skargi Witolda P. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w O. z dnia 18 marca 1999 r. [...] w przedmiocie odmowy przyznania zasiłku okresowego na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu z dnia 9 września 1999 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania.

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

Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w G. decyzją z dnia 24 lutego 1999 r., załatwiająca podanie Witolda P. z dnia 4 stycznia 1999 r., odmówił przyznania mu zasiłku okresowego z uwagi na brak środków finansowych. Decyzja ta została następnie uchylona w całości decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w O. z dnia 18 marca 1999 r., które sprawę przekazało organowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia Samorządowe Kolegium

Odwoławcze stwierdziło, że organ pierwszej instancji prawidłowo zbadał sytuację rodzinną i materialną rodziny strony i ustalił, iż uzasadnia ona objęcie jej pomocą społeczną na podstawie art. 4 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (jednolity tekst: Dz.U. z 1993 r. Nr 13, poz. 60 ze zm.). Równocześnie Samorządowe Kolegium Odwoławcze stanęło na stanowisku, że: „skoro udzielenie pomocy oraz jej zakres jest uzależnione nie tylko od usprawiedliwionych potrzeb osób uprawnionych do uzyskania pomocy, ale również od możliwości pomocy społecznej, stąd niedostatecznym uzasadnieniem zaskarżonego rozstrzygnięcia jest argument braku środków finansowych podnoszony przez organ I instancji, nie poparty wykazaniem ilości posiadanych środków na pomoc społeczną, liczby osób i rodzin ubiegających się o przyznanie pomocy, oraz liczby tych spośród nich, których potrzeby są pilniejsze niż w rozpoznawanej sprawie”. W skardze od tej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego, Witold P. ponownie powołał się na swą trudną sytuację materialną, która uzasadnia przyznanie mu pomocy społecznej.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu wyrokiem z dnia 9 września 1999 r. [...] stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji. W uzasadnieniu tego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „samorządowe kolegium odwoławcze nie może rozstrzygać odwołań od decyzji o zasiłkach okresowych z pomocy społecznej”, ponieważ w opinii tego Sądu: po pierwsze – przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych należy do zadań zleconych gminie (art. 11 ustawy o pomocy społecznej); po drugie – w myśl art. 24 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 91, poz. 577 – powoływanej nadal jako: ustawa o administracji rządowej) wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie, nie zastrzeżone na rzecz innych organów tej administracji, należą do kompetencji wojewody; oraz po trzecie – art. 7 ustawy o administracji rządowej stanowi, że wojewoda jest organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym. Dlatego, w opinii Sądu, zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego utrwalony jest pogląd prawny, że „w obowiązującym stanie prawnym organy jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań zleconych w ramach pomocy społecznej w znaczeniu funkcjonalnym są organami administracji rządowej i w indywidualnych sprawach załatwianych w formie decyzji administracyjnej organem odwoławczym jest wojewoda”.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego pismem z dnia 9 marca 2000 r. wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu z dnia 9 września 1999 r. [...], w której zarzucił temu wyrokowi rażące naruszenie: po pierwsze – art. 17 pkt 1 KPA w brzmieniu ustalonym art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126) w związku z art. 36 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej oraz w związku z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1984 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. Nr 122, poz. 593 ze zm.) w brzmieniu ustalonym w art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. Nr 162, poz. 1124), w kontekście art. 4 ust. 1, art. 6 i art. 7 tej ostatniej ustawy, ponieważ decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w O. dotyczyła sprawy wszczętej po dniu 31 grudnia 1998 r. przed Dyrektorem Ośrodka Pomocy Społecznej w G.; po drugie – art. 39 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) w brzmieniu ustalonym art. 10 pkt 9 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126) oraz w związku z art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 9 ust. 1 i art. 46 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej; po trzecie – art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) w związku z art. 156 § 1 pkt 1 KPA, a także art. 51 ustawy o NSA, wobec braku podstaw do zastosowania tych przepisów prawa. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono w szczególności, że przytoczone w rewizji nadzwyczajnej podstawy prawne wskazują, iż począwszy od dnia 1 stycznia 1999 r. we wszystkich sprawach, w których w pierwszej instancji orzekają organy jednostki samorządu terytorialnego, obowiązuje domniemanie kompetencji na rzecz samorządowych kolegiów odwoławczych jako organów drugiej instancji, przy czym dotyczy ono „jedynie tych spraw, które zostały wszczęte przed organami I instancji po dniu 31 grudnia 1998 r.”. Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych stanowi bowiem, że sprawy z zakresu administracji rządowej wszczęte i nie zakończone decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie tej ustawy, podlegają rozpatrzeniu przez właściwego miejscowo wojewodę. Równocześnie w rewizji nadzwyczajnej podkreśla się, że w ustawie o pomocy społecznej (także po jej nowelizacji) nie ma przepisu szczególnego (w rozumieniu art. 17 pkt 1

KPA), który stanowiłby, że decyzje wydawane w pierwszej instancji przez kierowników gminnych ośrodków pomocy społecznej w zakresie zadań zleconych miałyby podlegać kontroli instancyjnej wojewodów. W konsekwencji, w rewizji nadzwyczajnej wniesiono na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o NSA o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest zasadna.

Art. 17 pkt 1 KPA, który z dniem 1 stycznia 1999 r. uległ zmianie na podstawie art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126), stanowi, że w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego organami wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego są „samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej”. Równocześnie z dniem 1 stycznia 1999 r. weszła w życie ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. Nr 162, poz. 1124 – por. art. 7 tej ustawy, powoływanej nadal jako: ustawa o zmianie ustawy o s. k. o.), na podstawie której samorządowe kolegia odwoławcze stały się „organami wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 i Nr 160, poz. 1083 oraz z 1998 r. Nr 106, poz. 668), w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej” (art. 1 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy o s. k. o. w związku z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych – Dz.U. Nr 122, poz. 593 ze zm. – powoływanej nadal jako: ustawa o s. k. o.). Przy czym art. 4 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o s. k. o., pełniący funkcję przepisu intertemporalnego, stanowił wyraźnie, że wobec wejścia w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. powyższej, nowej regulacji prawnej dotyczącej właściwości s. k. o., rozpatrzeniu przez właściwego miejscowo wojewodę podlegają jedynie te sprawy z zakresu administracji rządowej, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy o s. k. o. (tzn. indywidualne sprawy z zakresu administracji publicznej zaliczone do właściwości jednostek samorządu terytorialnego), które zostały „wszczęte i

nie zakończone decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie ustawy”. Oznacza to (a contrario), że przepisem art. 4 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o s. k. o. ustawodawca przesądził o tym, iż od dnia 1 stycznia 1999 r. we wszystkich indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, a więc także w takich sprawach z zakresu tzw. zadań zleconych samorządowi terytorialnemu, organem wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego stało się właściwe miejscowo samorządowe kolegium odwoławcze, chyba że postępowanie w określonej indywidualnej sprawie z zakresu administracji rządowej zostało wszczęte i do dnia 31 grudnia 1998 r. nie zostało zakończone ostateczną decyzją administracyjną – tylko w takim wypadku organem wyższego stopnia właściwym dla rozstrzygnięcia sprawy w drugiej instancji także po dniu 1 stycznia 1999 r. pozostawał nadal właściwy miejscowo wojewoda.

Zarzut stawiany przedstawionej interpretacji omawianych wyżej nowych regulacji prawnych, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 1999 r., jakoby była ona sprzeczna z formalnie obowiązującą wówczas nadal dyspozycją art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 98, poz. 577 ze zm. – powoływanej nadal jako: ustawa o a. rz. w.), który stanowił, iż wojewoda jest „organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym”, jest niezasadny. To prawda, że art. 7 pkt 4 ustawy o a. rz. w. został formalnie zmieniony dopiero z dniem wejścia w życie art. 2 ustawy z dnia 2 marca 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 22, poz. 268 – powoływanej nadal jako: ustawa o zmianie KPA i ustawy o a. rz. w.), który nadał nowe brzmienie art. 7 pkt 4 ustawy o a. rz. w. i w konsekwencji formalnie dopiero począwszy od dnia 15 kwietnia 2000 r. (art. 4 ustawy o zmianie KPA i ustawy o a. rz. w.) art. 7 pkt 4 ustawy o a. rz. w. stanowi, że wojewoda jest „organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym, jeżeli ustawy szczególne tak stanowią”. Należy jednak zważyć, że:

Po pierwsze – w sytuacji, w której z dniem 1 stycznia 1999 r. w obowiązującym porządku prawnym pojawiły się dwie wzajemnie sprzeczne regulacje prawne dotyczące właściwości organów wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do załatwianych przez organy samorządowe indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej zaliczanych do tzw. zadań

zleconych gminie, tzn. z jednej strony art. 1 ust. 1 ustawy o s. k. o. (w wersji zmienionej art. 1 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy o s. k. o.) i stanowiący, że 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” oraz art. 17 pkt 1 KPA (w wersji zmienionej art. 2 pkt 7 ustawy o zmianie niektórych ustaw), stanowiący, że „organami wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu są (...) w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego – samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej”, a z drugiej strony art. 7 pkt 4 ustawy o a. rz. w., który wówczas nadal stanowił, że „wojewoda jest (...) organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym” – zgodnie z zasadą *lex posterior generalis derogat legi priori generali* należało przyjąć, że pomimo braku formalnej derogacji dyspozycji ówczesnie obowiązującej wersji art. 7 pkt 4 ustawy o a. rz. w., która zgodna była z obowiązującą do dnia 31 grudnia 1998 r. wersją art. 17 pkt 1 KPA, stanowiącą wówczas, że: „Organem 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 utracił moc prawną w dniu 1 stycznia 1999 r. Stanowisko przeciwne byłoby bowiem sprzeczne z jednym z podstawowych założeń reformy ustrojowej administracji terenowej w państwie, wedle którego we wszystkich indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, załatwianych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, od dnia 1 stycznia 1999 r. obowiązywać miało prawne domniemanie (*praesumptio iuris*) kompetencji na rzecz samorządowych kolegiów odwoławczych, chyba że przepis ustawy szczególnej w odniesieniu do określonej kategorii spraw stanowi inaczej (art. 17 pkt 4 KPA oraz art. 1 ust. 1 ustawy o s. k. o. – w obu wypadkach w wersji obowiązującej od dnia 1 stycznia 1999 r.). Przepis art. 7 pkt 4 ustawy o a. rz. w. (w wersji obowiązującej w dniu 1 stycznia 1999 r.) nie mógł być traktowany w tym kontekście jako przepis szczególny nie tylko z tej przyczyny, że nie dotyczył on jakiejś ściśle określonej kategorii spraw, lecz był sformułowany w sposób generalny, ale również dlatego, że jego ówczesna redakcja nawiązywała wyraźnie do dyspozycji art. 17 pkt 1 KPA obowiązującej do dnia 31 grudnia 1998 r. – „Wojewoda jest (...) organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o

postępowaniu administracyjnym” – i w konsekwencji, po wejściu w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. zmienionej wersji art. 17 pkt 4 KPA, była z nią po prostu sprzeczna.

Po drugie – przedstawiona wyżej interpretacja, w myśl której z dniem 1 stycznia 1999 r. samorządowe kolegia odwoławcze były, w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, organami wyższego stopnia we wszystkich indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego (w tym także w sprawach z zakresu tzw. zadań zleconych), o ile przepisy szczególne nie stanowiły inaczej (art. 1 ust. 1 ustawy o s. k. o. w wersji zmienionej art. 1 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy o s. k. o. oraz art. 17 pkt 1 KPA w wersji zmienionej art. 2 pkt 7 ustawy o zmianie niektórych ustaw) znajduje także potwierdzenie w dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o s. k. o., stanowiącego, że: „Sprawy z zakresu administracji rządowej (...) wszczęte i nie zakończone decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie ustawy /tzn. przed dniem 1 stycznia 1999 r. – dop./, podlegają rozpatrzeniu przez właściwego miejscowo wojewodę”. W przeciwnym bowiem razie zbędne byłoby wprowadzenie przez ustawodawcę do porządku prawnego typu rodzaju normy intertemporalnej.

Po trzecie – także ustawodawca, dostrzegając dylemat interpretacyjny, jaki na gruncie obowiązującego porządku prawnego po dniu 1 stycznia 1999 r. stwarzały omawiane wyżej przepisy, w art. 3 ustawy o zmianie KPA i ustawy o a. rz. w. przesądził wyraźnie o tym, że:

„ 1. W sprawach z zakresu administracji rządowej należących do właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli ustawa szczególna nie stanowi, że odwołanie od decyzji przysługuje do wojewody, nie stwierdza się nieważności decyzji organu odwoławczego, wydanych w okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia wejścia w życie ustawy, z tej przyczyny, że decyzja została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości wojewody albo samorządowego kolegium odwoławczego.
2. Odwołania w sprawach z zakresu administracji rządowej należących do właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego, wszczęte po dniu 1 stycznia 1999 r. i nie zakończone przez organ wyższego stopnia decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie ustawy (tzn. przed dniem 15 kwietnia 2000 r. – dop.), podlegają rozpatrzeniu przez właściwe miejscowo samorządowe kolegium odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej”.

Przedstawiona interpretacja stanu prawnego obowiązującego w dniu 1 stycznia 1999 r. wskazuje na to, że podniesione w rewizji nadzwyczajnej zarzuty rażącego

naruszenia prawa okazały się w rozpoznawanej sprawie trafne, ponieważ: po pierwsze – postępowanie w rozpoznawanej sprawie wszczęte zostało na podstawie wniosku strony z dnia 4 stycznia 1999 r., a więc już po wejściu w życie omawianych zmian legislacyjnych; po drugie – przedmiotem tego postępowania był wniosek o przyznanie tzw. zasiłku okresowego, czyli indywidualna sprawa z zakresu tzw. zadań zleconych gminie (art. 11 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej); po trzecie – ustawa o pomocy społecznej, w wersji obowiązującej w dniu 1 stycznia 1999 r. (i nadal, aż do chwili obecnej), nie zawierała przepisu, który stanowiłby o tym, że w sprawach tych organem wyższego stopnia jest wojewoda lub inny organ administracji publicznej; po czwarte – odwołanie strony od decyzji kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w G. z dnia 24 lutego 1999 r., jako jednostki organizacyjnej gminy powołanej do załatwiania tego rodzaju spraw (art. 46 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej), zostało w dniu 18 marca 1999 r. rozpatrzone przez właściwe miejscowo Samorządowe Kolegium Odwoławcze w O., czyli zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o s. k. o. oraz art. 17 pkt 1 KPA, w ich wersji obowiązującej od dnia 1 stycznia 1999 r.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 393¹³ § 1 KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej – Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.) orzekł jak w sentencji.

=====