

POSTANOWIENIE

Dnia 9 listopada 2016 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący Sędzia NSA: Jacek Chlebny
Sędzia NSA Zofia Flasińska (spr.)
Sędzia del. NSA Andrzej Irla

po rozpoznaniu w dniu 9 listopada 2016 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
wniosku Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Legnicy
o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy Samorządowym Kolegium
Odwoławczym w Legnicy a Wojewodą Dolnośląskim
w przedmiocie wskazania organu właściwego do rozpoznania wniosków
o wznowienie postępowania w przedmiocie
scalenia gruntów wsi Nowa Wieś Złotoryjska i części wsi Wyskok, gmina Złotoryja
postanawia:
wskazać Wojewodę Dolnośląskiego jako organ właściwy w sprawie.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Marcin Sikorski

starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 8 sierpnia 2016 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy wystąpiło do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między nim a Wojewodą Dolnośląskim poprzez wskazanie, który z wymienionych organów jest właściwy do rozpatrzenia wniosku

o wznowienie postępowania zakończonego ostateczną decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Legnicy z dnia 6 kwietnia 2011 r. utrzymującą w mocy decyzję Starosty Złotoryjskiego z dnia 4 października 2010 r. w przedmiocie scalenia gruntów wsi Nowa Wieś Złotoryjska o powierzchni 1019,4970 ha i części wsi Wyskok o powierzchni 185,0230 ha, gmina Złotoryja o ogólnym obszarze scalenia 1204,5200 ha.

W uzasadnieniu wniosku Samorządowe Kolegium Odwoławcze wskazało, że wnioskiem z dnia 14 sierpnia 2015 r. wystąpili do Starosty Złotoryjskiego o wznowienie postępowania zakończonego decyzją tego organu z 4 października 2010 r. Postanowieniem z dnia 18 stycznia 2016 r. Starosta Złotoryjski odmówił wznowienia tego postępowania. Po rozpatrzeniu zażalenia na to postanowienie, Wojewoda Dolnośląski - postanowieniem z dnia 13 maja 2016 r. - umorzył postępowanie odwoławcze w części dotyczącej zażalenia oraz uchylił zaskarżone postanowienie i umorzył postępowanie przed organem I instancji. W uzasadnieniu wskazano, iż właściwym do rozpatrzenia przedmiotowego wniosku jest organ, który wydał decyzję w ostatniej instancji, tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy. Wniosek o wznowienie postępowania został przekazany przez Wojewodę do Kolegium pismem z dnia 4 lipca 2016 r.

Kolegium wskazało, że z dniem 16 października 2013 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów zaistniała zmiana właściwości rzeczowej organu wyższego stopnia, co wywołuje skutek przeniesienia kompetencji do wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie wznowienia postępowania na organ, który po zmianach przepisów uzyskał taką kompetencję, tj. na wojewodę. W tym miejscu organ powołał się na orzecznictwo NSA, m. in. postanowienie NSA z dnia 27 listopada 2015 r., sygn. II OW 101/15. Właściwym rzeczowo do załatwienia wniosku o wznowienie postępowania w tej sprawie jest Wojewoda Dolnośląski.

W odpowiedzi na wniosek Wojewoda Dolnośląski wskazał, że w jego ocenie wskazana nowelizacja ustawy o scalaniu i wymianie gruntów nie wpłynęła na właściwość organów w postępowaniu nadzwyczajnym, jakim jest postępowanie wznowieniowe. Uregulowania ustawy nowelizującej nie zawierają normy prawnej zmieniającej właściwość organu w sprawie wznowienia postępowania zakończonego decyzją w sprawie scalenia gruntów. W ocenie Wojewody, kwestia właściwości organu do przeprowadzenia postępowania wznowieniowego po zmianach ustrojowych nie jest jednoznacznie przesądzona. Zdaniem Wojewody, w stosunku do art. 150 § 1 k.p.a. należy zastosować wykładnię literalną. W niniejszej sprawie organ, który wydał decyzję w ostatniej instancji, tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy istnieje i to ten organ jest właściwy rzeczowo do załatwienia wniosku o wznowienie postępowania w tej sprawie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 15 § 1 pkt 4 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.) – dalej: p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzyga spory kompetencyjne i spory o właściwość, o których mowa w art. 4 p.p.s.a.

Właściwość organów administracji publicznej w sprawie wznowienia postępowania określa art. 150 § 1 k.p.a. Stwierdza on, że organem administracji publicznej właściwym w sprawach wymienionych w art. 149 jest organ, który wydał decyzję w ostatniej instancji. Analizując treść tego przepisu nie można poprzestać, jak to uczynił Wojewoda Dolnośląski, jedynie na językowej wykładni zwrotu "organ, który wydał decyzję w ostatniej instancji". Wykładnia przepisu art. 150 § 1 k.p.a. nie może bowiem opierać się jedynie na kryterium podmiotowym, w oderwaniu od przepisów ustrojowych, wprowadzających zmiany w strukturze administracji publicznej. Dokonując interpretacji przywołanego przepisu konieczne jest uwzględnienie wynikającego z art. 19 k.p.a. obowiązku przestrzegania właściwości rzeczowej przez organy administracji publicznej w każdym stadium postępowania administracyjnego, oraz skutków naruszenia tej właściwości określonych w art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. W sytuacji zmiany przepisów dotyczących właściwości organów administracji publicznej właściwym do wznowienia postępowania powinien być organ,

który jest uprawniony do rozstrzygania danego rodzaju spraw według obowiązujących aktualnie przepisów o zakresie jego działania. Przyjęcie koncepcji sukcesji uprawnień z dotychczasowych - aktualnie wprowadzie istniejących organów, lecz już rzeczowo lub miejscowo niewłaściwych – na nowy organ gwarantuje "podążanie" kompetencji w ślad za nową strukturą organów i ich aktualnymi zadaniami. Na aprobatę zasługuje stanowisko, w myśl którego wobec sukcesji uprawnień jednego organu na drugi, mamy do czynienia z organem "który w sprawie wydał decyzję w ostatniej instancji" (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 2002 r., sygn. akt II SA 2554/01, Samorząd Terytorialny, 2003, nr 5, s. 56). Akceptacja tej koncepcji ma zalety praktyczne, wyznacza bowiem organ właściwy również w sytuacji likwidacji organu, który wydał zakwestionowaną decyzję.

Celem postępowania w sprawie wznowienia jest zarówno weryfikacja przyczyn wznowienia, jak i ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną zawierającą wady formalne. Stanowisko, zgodnie z którym zmiana przepisów o właściwości rzeczowej po wydaniu decyzji ostatecznej powoduje przeniesienie kompetencji w zakresie wydania rozstrzygnięcia o wznowieniu postępowania na podstawie art. 150 § 1 w zw. z art. 149 k.p.a. na nowy organ, który uzyskał swe uprawnienia wskutek zmiany przepisów zaakcentowane zostało w uchwale NSA z 17 kwietnia 2012 r., II OPS 1/12 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), w której NSA zwrócił uwagę na różnice między postępowaniem w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji a postępowaniem wznowieniowym, w którym organy nadzoru posiadają kompetencje do merytorycznego rozpoznania sprawy. Przyjęcie koncepcji, zgodnie z którą organem właściwym do wznowienia postępowania byłoby samorządowe kolegium odwoławcze, prowadziłoby do orzekania merytorycznego i wydawania decyzji w sprawie przez organ administracji, który utracił już swoją właściwość rzeczową w tego rodzaju sprawach, co skutkowałoby naruszeniem przepisów o właściwości rzeczowej, którą organy administracji powinny przestrzegać z urzędu. Ustalenie organu właściwego w sprawie wznowienia postępowania w oderwaniu od aktualnych przepisów prawa regulujących właściwość rzeczową organów administracji w danym rodzaju spraw, stwarzałoby ryzyko funkcjonowania w obrocie prawnym decyzji merytorycznych wydanych przez różne organy, w zależności od trybu, w jakim decyzje te by wydawano. Ustalając właściwość organu w sprawach wznowienia postępowania, po zmianie właściwości rzeczowej organów, należałoby zatem

poszukiwać raczej rozwiązania uniwersalnego, a taką gwarancję daje przyjęcie, że kompetencje do prowadzenia wznowionego postępowania "przechodzą na nowy organ" (por. E. Mzyk, Wznowienie postępowania administracyjnego, Zielona Góra 1994 r., str. 36-37). Uniwersalnej reguły interpretacyjnej pozwalającej na jednolite stosowanie art. 150 § 1 k.p.a. nie wyłączając sytuacji, w której dochodzi do zmiany właściwości rzeczowej organów, dostarcza bowiem nadanie temu przepisowi tylko takiego znaczenia, zgodnie z którym organem właściwym do wznowienia postępowania będzie ten organ administracji publicznej, który w danej (pierwszej lub drugiej) instancji aktualnie załatwiałby sprawę, gdyby ją rozpoznawał w zwykłym trybie (por. wyr. NSA z 8 listopada 2008 r., II OSK 1474/06, post. NSA z 8 czerwca 2010 r., I OW 40/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Istotne jest, że wszczęcie postępowania wznowieniowego rozpoczyna nowe postępowanie administracyjne w stosunku do postępowania prowadzonego w trybie zwykłym (instancyjnym). "Nowy" i w pewnym stopniu odrębny pod względem procesowym charakter nadzwyczajnego postępowania wznowieniowego wskazuje zatem na konieczność oceny aktualnej, nie zaś byłej właściwości rzeczowej organu uprawnionego do wszczęcia i prowadzenia postępowania wznowieniowego. Organem właściwym do wznowienia postępowania powinien być zatem organ, któremu aktualnie obowiązujące przepisy o właściwości rzeczowej nadają tytuł prawny do sprawowania jurysdykcji administracyjnej w określonej kategorii spraw (por. postanowienia NSA: z dnia 8 lipca 2015 r., II OW 54/15 i II OW 55/15, z dnia 27 listopada 2015 r., II OW 101/15, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl). Zmiana przepisów o właściwości rzeczowej po wydaniu decyzji ostatecznej skutkuje zatem przeniesieniem kompetencji w zakresie wydania rozstrzygnięcia o wznowieniu postępowania na podstawie art. 150 § 1 w zw. z art. 149 k.p.a. na nowy organ, który uzyskał uprawnienie wskutek zmiany przepisów.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 700 ze zm.) organem właściwym w sprawie prowadzenia postępowania scaleniowego i wymiennego jest starosta. W wyniku nowelizacji art. 3 ust. 1 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów przez art. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. U. Nr 92, poz. 753 ze zm.) wojewoda od dnia 1 sierpnia 2009 r. przestał być organem wyższego stopnia w rozumieniu K.p.a. w stosunku do starosty w sprawach z zakresu

postępowania scaleniowego i wymiennego. W okresie od 1 sierpnia 2009 r. do 16 października 2013 r. organem wyższego stopnia w stosunku do starosty było - na podstawie art. 17 pkt 1 k.p.a. - samorządowe kolegium odwoławcze. Z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2013 r., poz. 1157), tj. 16 października 2013 r., zmianie uległ przepis art. 3 ust. 1 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, w którym ponownie wskazano, że organem wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do starosty w sprawach z tego zakresu (tj. postępowania scaleniowego i zagospodarowania poscaleniowego) jest wojewoda. Wobec tego, że z dniem 16 października 2013 r. kompetencje samorządowego kolegium odwoławczego jako organu wyższego stopnia w sprawach scaleniowych przejął wojewoda, to ten organ (w tej sprawie właściwy miejscowo Wojewoda Dolnośląski) powinien rozpoznać wniosek o wznowienie postępowania zakończonego ostateczną decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Legnicy z dnia 6 kwietnia 2011 r.

Mając na uwadze powyższe, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 15 § 1 pkt 4 i § 2 p.p.s.a. oraz art. 4 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji postanowienia.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Marcin Sikorski

starszy inspektor sądowy