

**Wyrok z dnia 5 października 1995 r.
III ARN 34/95**

Porozumienie zawarte między organami właściwej gminy a administracją rządową o przejęciu przez gminę niektórych zadań i kompetencji nie może mieć wpływu na kompetencje organów nadzoru instancyjnego.

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz (sprawozdawca), Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Jerzy Kwaśniewski, Walerian Sanetra, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 5 października 1995 r. sprawy ze skargi Haliny W. na decyzję Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 lipca 1994 r., [...] w przedmiocie przedłużenia pobytu w domu pomocy społecznej i ustalenia odpłatności z tego tytułu, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 lutego 1995 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i sprawę przekazał Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

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

Wyrokiem z dnia 3 lutego 1995 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził nieważność - wydanej w postępowaniu odwoławczym - decyzji Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 lipca 1994 r. w przedmiocie przedłużenia pobytu w domu pomocy społecznej i ustalenia odpłatności z tego tytułu uznając, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości (art. 17 pkt 1 k.p.a. w zw. z art. 127 § 2 k.p.a.). Organem wyższego stopnia, właściwym do rozpatrzenia sprawy, jak stwierdził NSA w uzasadnieniu wyroku było samorządowe kolegium odwoławcze w K. (jeżeli sprawa należy do zadań własnych gminy), albo Wojewoda K. (jeżeli sprawa należy do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej). Nie wchodziła natomiast w rachubę właściwość organu naczelnego, który z mocy art. 20 k.p.a. obowiązany był przestrzegać swojej właściwości z urzędu.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżył rewizją nadzwyczajną Minister Sprawiedliwości wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania. Rewizja nadzwyczajna zawiera m.in. zarzut, że przekonanie, iż zaskarżona decyzja została wydana przez organ niepowołany, okazało się błędne. Czyniąc Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej zarzut naruszenia przepisów o właściwości Naczelny Sąd Administracyjny nie rozważył i nie wyjaśnił w dostatecznym stopniu następujących kwestii:

Stosownie do przepisów ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (jednolity tekst: Dz. U. z 1993 r., Nr 13, poz. 60), prowadzenie domów pomocy społecznej i ośrodków opiekuńczych oraz kierowanie do nich osób wymagających pomocy należy bądź do zadań własnych gminy, gdy chodzi o domy o zasięgu lokalnym (art. 10 ust. 1 pkt 1), bądź do wojewody w odniesieniu do domów o zasięgu po-

nadlokalnym (art. 12 ust. 1 pkt 2). Problematyka wymienionych ostatnio domów uregulowana została szerzej w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 2 lutego 1993 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz. U. Nr 13, poz. 63), w którym postanowiono, że wojewoda wydaje decyzję o skierowaniu do takiego domu i ustala za niego odpłatność (§ 8 pkt 1).

Organem pierwszej instancji, który w dniu 22 kwietnia 1992 r. wydał decyzję przedłużającą pobyt Haliny W. i jej wnuka w Domu Pomocy Społecznej dla Samotnej Matki w K. był Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w K. Organ ten, jako podstawę prawną decyzji, powołał między innymi art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej i pouczył, że od jego decyzji przysługuje odwołanie do Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym Województwa K.

Odwołanie wniesione przez Halinę W. rozpoznał Minister Pracy i Polityki Socjalnej, nie wyjaśniając jednak, dlaczego uznał się właściwym do jego rozpatrzenia. [...]

Dopiero po wydaniu wyroku przez Naczelnego Sądu Administracyjnego - stwierdza rewizja nadzwyczajna - Minister Pracy i Polityki Socjalnej w piśmie [...] z dnia 22 marca 1995 r., wyjaśnił okoliczności uzasadniające jego właściwość do rozpoznania odwołania. W dniu 20 grudnia 1993 r. zawarte zostało pomiędzy Wojewodą K., a Prezydentem Miasta K. porozumienie w sprawie przekazania niektórych zadań i kompetencji z zakresu administracji rządowej organom Gminy K. Porozumienie zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa K. z dnia 11 stycznia 1994 r., Nr 2, poz. 5.

Organom Gminy K. przekazano - między innymi - zadania i kompetencje należące do wojewody na podstawie ustawy o pomocy społecznej: prowadzenie domów pomocy społecznej i ośrodków opiekuńczych o zasięgu ponadlokalnym, w tym Domu Pomocy Społecznej w K. (Załącznik Nr 1 ust. 1 pkt 22 i Załącznik Nr 2 ust. 1 pkt 1). Jednocześnie postanowiono w nim, że nadzór instancyjny w indywidualnych sprawach z zakresu administracji rządowej, będących przedmiotem porozumienia, wykonywany jest na dotychczasowych zasadach, w tym przez dotychczas właściwe organy.

Rozpoznając rewizję nadzwyczajną Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kontrowersje dotyczące właściwości organu wyższego stopnia w tej sprawie wynikają z pozornej kolizji norm określających tę właściwość, tj. z jednej strony przepisów powszechnie obowiązujących wydanych przez kompetentne organy państwa, a z drugiej strony z postanowień porozumienia zawartego w dniu 20 grudnia 1993 r. między organami administracji rządowej województwa k. a samorządem terytorialnym m. K. [...] Należy przede wszystkim wskazać na art. 17 pkt 1 kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym organem wyższego stopnia w stosunku do organów gmin wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej są wojewodowie. Nowe - w stosunku do tekstu pierwotnego - brzmienie tego przepisu ustalone zostało przez art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy, - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 34, poz. 201). Cytowana tu nowela do Kodeksu postępowania administracyjnego była następstwem nowej regulacji kompetencji terenowych organów administracji rządowej wynikającej z przepisów ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. Nr 21, poz. 123 ze zm.), a zwłaszcza reguły zawartej w art. 3 ust. 2 pkt 2 zgodnie z którym

wojewoda jest w postępowaniu administracyjnym jest we wskazanym zakresie organem wyższego stopnia w stosunku do organów samorządu terytorialnego. Uzupełnieniem tej normy kompetencyjnej jest upoważnienie wynikające dla wojewody z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. do powierzenia niektórych spraw z zakresu swoich właściwości, w tym wydawania decyzji administracyjnych w pierwszej instancji między innymi organom gminy położonej na terenie województwa, z tym jednak ograniczeniem, że zmiana właściwości do podejmowania decyzji administracyjnych w pierwszej instancji następuje w wyniku porozumienia zawartego między wojewodą a właściwymi organami gminy, ogłaszanego w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Porozumienie o przekazaniu niektórych spraw organom gminy nie powinno - jak wynika to chociażby z granic upoważnienia określonego w cyt. już art. 8 ust. 1 ustawy - naruszać kompetencji organów odwoławczych stanowiących organy wyższego stopnia w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zasada niezmienności kompetencji organów nadzoru instancyjnego w sprawach przekazanych jako zadanie zlecone organom gminy wynika bezpośrednio z § 6 porozumienia zawartego w dniu 20 grudnia 1993 r. między Wojewodą K. a Prezydentem Miasta K. w sprawie przekazania niektórych zadań i kompetencji z zakresu administracji rządowej organom Gminy K. (Dziennik Urzędowy Województwa K. nr 2 z 1994 r. poz. 5). Porozumienie zastrzega, że organy administracji rządowej sprawują nadzór nad realizacją przez Gminę zadań i kompetencji będących przedmiotem porozumienia w tym m.in. znaczeniu, że nadzór instancyjny w indywidualnych sprawach z zakresu administracji rządowej, będących przedmiotem porozumienia, sprawowany jest na dotychczasowych zasadach, w tym przez dotychczas właściwe organy. Nie zawiera - w tym zakresie - odmiennej regulacji prawnej także rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazywane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania (Dz. U. Nr 65, poz. 309), które stwierdza, że podlegają przekazaniu gminom w drodze porozumienia m.in. zadania i kompetencje z ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1993 r., Nr 13, poz. 60), w tym także prowadzenie domów pomocy społecznej i ośrodków opiekuńczych o zasięgu ponadlokalnym oraz kierowanie do nich osób z terenu gminy wymagających opieki. Rozporządzenie to w § 5 ust. 1 ustanawia bowiem ogólną zasadę - inkorporowaną następnie do analizowanego tu porozumienia zawartego w K. w grudniu 1993 r. - iż kontrolę instancyjną oraz nadzór sprawuje się na dotychczasowych zasadach.

Z akt sprawy wynika, że Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej powołany został uchwałą Rady Miasta K. z dnia 14 października 1991 r. jako gminna jednostka organizacyjna powołana do realizacji własnych zadań pomocy społecznej miasta i jednocześnie zadań administracji rządowej zleconych miastu. Wynikające z tej uchwały upoważnienie dla Dyrektora Ośrodka oraz Kierownika Filii do wydawania decyzji administracyjnych w celu wykonywania zadań zleconych Ośrodkowi obejmowało zatem zarówno sferę zadań własnych gminy jak i zadania zlecone. Owa dwoistość działania Dyrektora Ośrodka mająca znaczenie dla określenia właściwości organu wyższego stopnia nie została zauważona w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości.

Oceniając zarzuty rewizji nadzwyczajnej Sąd Najwyższy uważa, że wspomniana

na wstępie kolizja norm kompetencyjnych dotyczących zarówno właściwości organów, które upoważnione były w pierwszej instancji do podejmowania decyzji administracyjnych w sprawie skierowania do domu pomocy społecznej i ustalenia odpłatności, jak i właściwości organów odwoławczych ma charakter jedynie pozorny. Ustawowe kompetencje organów administracji rządowej dla decydowania o skierowaniu do domów pomocy społecznej zastrzeżone zostały wojewodzie - na podstawie § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 2 lutego 1993 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz. U. Nr 13, poz. 63). Podejmując zatem decyzję w sprawie która stała się następnie przedmiotem rozpoznania Naczelnego Sądu Administracyjnego, Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w K. działał jak gdyby w imieniu i z upoważnienia wojewody, aczkolwiek okoliczność ta nie została zaznaczona w sentencji tej decyzji. Należy jednak mieć na uwadze, że akt prawny Rady Miasta K. upoważnił go do realizacji także zadań w zakresie pomocy społecznej zleconych Gminie K. na podstawie zawartego porozumienia. Konsekwencją takiego stwierdzenia musi być uznanie kompetencji Ministra Pracy i Polityki Socjalnej do rozpatrzenia odwołania strony od decyzji Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej. Porozumienie o przekazaniu Gminie K. zadań w zakresie pomocy społecznej pomimo jego publiczno-prawnego znaczenia nie mogło bowiem zmienić ani ustawowo określonej kompetencji organów będących stronami porozumienia ani ich organów wyższego stopnia. Stąd też organem wyższego stopnia pozostaje nadal ten organ, który wykonywałby funkcje II instancji w administracyjnym toku czynności w sytuacji, gdyby porozumienie nie zostało w ogóle zawarte. Oznacza to, że od decyzji wydawanych z upoważnienia wojewody odwołanie przysługuje do właściwego ministra, natomiast od decyzji wydawanych w imieniu administracji specjalnej odwołanie rozpatrywane jest przez organ wyższego stopnia w strukturze administracji specjalnej. Odpowiada to intencji stron porozumienia, które w § 6 ustaliły zasadę ogólną, że właściwość "zastępcza" organu pierwszej instancji realizującego zadania zlecone gminie w niczym nie zmienia właściwości organów nadzoru instancyjnego w indywidualnych sprawach z zakresu administracji rządowej.

Brak było zatem podstaw do stwierdzenia w zaskarżonym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego nieważności zaskarżonej decyzji Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 lipca 1994 r. wydanej jakoby z przekroczeniem granic ustawowej kompetencji, aczkolwiek okoliczność ta została jednoznacznie stwierdzona dopiero na podstawie dokumentów zebranych już po rozpoznaniu sprawy. Okoliczności mające znaczenie dla stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej (lub przemawiające przeciwko takiemu stwierdzeniu) muszą być jednak brane pod rozwagę w każdym stanie sprawy, a sama dopuszczalność powoływania się w postępowaniu przed Sądem Najwyższym wywołanym wniesieniem rewizji nadzwyczajnej na nowe fakty oraz dowody z dokumentów dla wykazania istnienia lub braku podstaw do rewizji nadzwyczajnej wynika bezpośrednio z treści art. 423 § 2 k.p.c.

Kierując się tymi przesłankami Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok i sprawę przekazał Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania (art. 211 k.p.a. w związku z art. 422 § 1 k.p.c.).

=====