

Postanowienie z dnia 4 października 2001 r.

III RN 150/01

W postępowaniu z rewizji nadzwyczajnej niemożliwe jest wstrzymanie wykonalności zaskarżonego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, a tym bardziej poprzedzających ten wyrok decyzji organów administracji.

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 4 października 2001 r. w sprawie ze skargi Tomasza G. i Lecha M. na decyzję Wojewody L. w przedmiocie pozwolenia na budowę, wniosku o wstrzymanie wykonania wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu z dnia 5 stycznia 2001 r. [...] oraz poprzedzających ten wyrok decyzji administracyjnych

o d d a l i ł wniosek.

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

Wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu z dnia 5 stycznia 2001 r. oddalone zostały skargi Tomasza G. i Lecha M. na decyzję Wojewody L. z dnia 14 lutego 2000 r. utrzymującą w mocy decyzję Prezydenta Miasta G.W. z dnia 30 listopada 1999 r. w przedmiocie udzielonego Zbigniewowi O. pozwolenia na budowę budynku mieszkalno-usługowego na działce [...] przy ul. T. w G.W.

Od wyroku tego Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniósł rewizję nadzwyczajną z wnioskiem o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy NSA do ponownego rozpoznania. Rewizja nadzwyczajna zawiera również wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonego wyroku i poprzedzających ten wyrok decyzji obu instancji do czasu rozpoznania rewizji. W uzasadnieniu tego wniosku podniesiono, że prawdopodobne przystąpienie do realizacji projektu budowlanego, który był przedmiotem kwestionowanego pozwolenia na budowę powoduje realne zagrożenie na-

ruszenia istniejącego na danym terenie ładu przestrzennego. Chodzi bowiem o realizację inwestycji dotyczącej czterokondygnacyjnego wielomieszkańowego budynku na terenie, w którym pobudowane zostały wyłącznie niskie budynki jednorodzinne.

Sąd Najwyższy w zakresie wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonego rewizją nadzwyczajną wyroku i poprzedzających ten wyrok decyzji administracyjnych zważył co następuje:

Wniosek w pierwszym rzędzie dotyczy wstrzymania wykonania wskazanego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, który - stosownie do art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368) – jest orzeczeniem prawomocnym. Z prawomocności wyroku wynika jego wiążąca moc, która obejmuje nie tylko strony i sąd, który go wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe (art. 365 § 1 KPC w związku z art. 57 ust. 1 i art. 59 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym). Od tego zasadniczego skutku (zasady) prawomocnego orzeczenia dopuszczone zostały pewne odstępstwa dla wyjątkowych sytuacji w ustawie określonych. Oprócz wznowienia postępowania w sprawie zakończonej prawomocnym orzeczeniem (por. art. 58 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym) określone organy mogą wnieść rewizję nadzwyczajną do Sądu Najwyższego jeżeli prawomocne orzeczenie rażąco narusza prawo lub interes Rzeczypospolitej Polskiej (art. 57 ust. 2 powołanej ustawy). Rozpoznanie rewizji nadzwyczajnej następuje według przepisów o postępowaniu kasacyjnym, stosowanych odpowiednio, w myśl 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.). Nie budzi wątpliwości, że w oparciu o tak ukształtowane podstawy prawne (por. także art. 236 ust. 2 Konstytucji RP) Sąd Najwyższy w razie uwzględnienia kasacji może uchylić zaskarżony rewizją nadzwyczajną prawomocny wyrok NSA (art. 393¹³ § 1 i art. 393¹⁵ KPC w związku z powołanym wyżej art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r.)

W rozpatrywanym wniosku z pewnością nie chodzi o taką weryfikację prawomocnego orzeczenia, która może wynikać dopiero z uwzględnienia rewizji nadzwyczajnej. Jednakże uwzględnienie wniosku, oznaczałoby, co prawda warunkowe i tylko na czas do rozpoznania rewizji nadzwyczajnej ale przecież wyraźne uchylenie wiążącego znaczenia prawomocnego orzeczenia. W tym kontekście może budzić

zdziwienie, że we wniosku nie ma żadnego stanowiska co do jego podstawy prawnej. Uznając, że wstrzymanie wykonania prawomocnego wyroku byłoby formą uchylecia skutków prawomocności i że w związku z tym musiałyby opierać się na szczególnym do tego upoważnieniu ustawowym, Sąd Najwyższy stwierdził, że w aktualnym stanie przepisów postępowania takiego upoważnienia nie ma. Inaczej rzecz się miała przed reformą procedury cywilnej wynikającą z powołanej wyżej ustawy nowelizującej Kodeks postępowania cywilnego. Poprzedni dwuinstancyjny model sądowego postępowania cywilnego uzupełniała w swoisty sposób instytucja rewizji nadzwyczajnej „Od każdego prawomocnego orzeczenia kończącego postępowania w sprawie...” (por. art. 417 § 1 KPC przed reformą wynikającą z ustawy z dnia 1 marca 1996 r.). W ramach działu VII przepisów poświęconych rewizji nadzwyczajnej znajdowała się także norma kompetencyjna upoważniająca Sąd Najwyższy do wstrzymania wykonania zaskarżonego orzeczenia do czasu rozstrzygnięcia sprawy (art. 419 § 2 KPC).

Natomiast po uchyleniu przepisów o rewizji nadzwyczajnej, w nowym modelu postępowania odwoławczego, brak jest przepisu upoważniającego Sąd Najwyższy jako sąd kasacyjny do wstrzymania wykonania orzeczenia zaskarżonego kasacją. W związku z czym wniosek o wstrzymanie wykonania wyroku może być złożony i rozpoznany wyłącznie przez Sąd drugiej instancji (por. w tej kwestii stanowisko T. Ercińskiego w Komentarzu do Kodeksu postępowania cywilnego Wydawnictwo Prawnicze Warszawa 1999 r. tom 1 str. 656).

Jeżeli Sąd Najwyższy na podstawie przepisów o postępowaniu kasacyjnym nie jest upoważniony do wstrzymania wykonania wyroku Sądu drugiej instancji w sprawach cywilnych, to konsekwentnie należy przyjąć, że odpowiednie – w myśl art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. - stosowanie przepisów o postępowaniu kasacyjnym do rozpoznania rewizji nadzwyczajnej od prawomocnego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego także, a nawet tym bardziej, nie stwarza niezbędnego upoważnienia do wstrzymania wykonania orzeczenia prawomocnego.

Nie ma ponadto – zdaniem Sądu Najwyższego – wystarczających racji ażeby wyinterpretować rozważaną tu kompetencję Sądu Najwyższego z przepisów art. 388 § 1 KPC na zasadzie odpowiedniego zastosowania do postępowania przed Sądem Najwyższym przepisów o apelacji (art. 393¹⁹ KPC). Wymieniony przepis postępowania apelacyjnego określa bowiem instytucję właściwą temu postępowaniu i odnosi się do wyroków sądu drugiej instancji, które choć nieprawomocne stają się z mocy prawa co do zasady natychmiast wykonalne. Na tym tle ukształtowane zostały prze-

ślanki (gdyby skutek wykonania wyroku mogła wyniknąć dla pozwanego niepowetowana szkoda) wstrzymania wykonania wyroku aż do uprawomocnienia się. Określonej w tym przepisie, w zakresie kompetencji, właściwość sądu drugiej instancji (sądu rozpoznającego apelację) nie można transponować do postępowania z rewizji nadzwyczajnej od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wskazać tu można byłoby szereg trudności poczynając od tej, że mało przydatne wydaje się odniesienie wynikającego z art. 388 § 1 KPC znaczenia wykonania wyroku - do wyroku NSA - oddalającego skargę, którego wstrzymanie nie spowodowałoby braku podstawy do wykonywania ostatecznej decyzji administracyjnej. Wątpliwe jest także odniesienie przesłanki zagrożenia niepowetowanej szkody pozwanego w stosunku do stron postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (por. art. 41 ust 1 i 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym – Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). Nie ma jednakże potrzeby szczegółowego przedstawienia tych zagadnień, gdyż o nieodpowiedniości odniesienia kompetencji sądu rozpoznającego apelację (sądu drugiej instancji według art. 388 § 1 KPC) do kompetencji Sądu Najwyższego w postępowaniu z rewizji nadzwyczajnej od orzeczenia NSA przesądza to, że wskazana możliwość wstrzymania wykonania wyroku dotyczy określonej ingerencji w stosunku do wyroku nieprawomocnego – na czas do jego uprawomocnienia się. Przepis ten nie ma zatem odpowiedniej relacji do skutków orzeczenia prawomocnego, o których mowa w art. 365 § 1 KPC. Nie ma podstawy do przeniesienia instytucji wstrzymania wykonania nieprawomocnego wyroku do postępowania, którego przedmiotem jest wyrok prawomocny, który aż do jego uchylecia wiąże nie tylko strony i sąd, który go wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe (art. 365 § 1 KPC).

Rozpatrywany wniosek dotyczył także żądania wstrzymania wykonania zaskarżonej do NSA decyzji, a nawet decyzji ją poprzedzającej. W tym zakresie należy, oprócz zastrzeżeń wyżej podniesionych zauważyć ponadto, że brak jest przepisu, który w postępowaniu z rewizji nadzwyczajnej stanowiłby równoważnik instytucji wstrzymania „wykonania aktu lub zawieszenia czynności”, określonej w postępowaniu sądownoadministracyjnym (por. art. 40 ust. 1 i 2 powołanej ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym). Podkreślić przy tym należy, że postanowienie NSA o wstrzymaniu wykonania aktu (decyzji) wygasa w razie orzeczenia oddalenia skargi oraz, że z oczywistych względów wydanie takiego postanowienia już po prawomocnym oddaleniu skargi byłoby niedopuszczalne.

Nie zachodzi więc podstawa do jakiejś analogii kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie toku postępowania przed wydaniem wyroku i kompetencji Sądu Najwyższego w toku rozpoznawania rewizji nadzwyczajnej od prawomocnego wyroku, który aż do czasu jego uchylenia – zachowuje pełną moc wiążącą. Sąd Najwyższy dla swego prawa wstrzymania ostatecznej, a więc w pełni wykonalnej decyzji administracyjnej, musiałby mieć szczególne ustawowe upoważnienie. Tymczasem, jak o tym już wyżej wspomniano, ustawa z dnia 1 marca 1996 r. uchyliła przepisy o rewizji nadzwyczajnej, w tym przepis upoważniający do wstrzymania zaskarżonego orzeczenia. Ustawa ta nie zawiera żadnego uregulowania, z którego mogłaby wynikać kompetencja Sądu Najwyższego do wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji administracyjnej, co do której oddalający skargę wyrok sądu administracyjnego niejako tylko dodatkowo dodaje znaczenia prawomocności, a która korzystała z atrybutów wykonalności już mocą własnej „ostateczności”.

Z powyższych przyczyn wnioski o wstrzymanie wykonania zaskarżonego rewizją nadzwyczajną wyroku i „poprzedzających ten wyrok decyzji administracyjnych” nie ma podstawy prawnej, a więc jako bezzasadny podlega oddaleniu.

=====