

Wyrok z dnia 18 grudnia 1997 r.

III RN 96/97

Naczelnny organ administracji państwowej zobowiązany jest prawomocnym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozpoznania określonej sprawy administracyjnej i nie może - wbrew temu wyrokowi - przekazać sprawy innemu organowi.

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

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej - Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 12 grudnia 1997 r. sprawy ze skargi Izabeli G. na decyzję Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 26 września 1995 r. [...] w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności orzeczenia administracyjnego o przejęciu drukarni na własność Skarbu Państwa, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 kwietnia 1997 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e

Minister Sprawiedliwości w rewizji nadzwyczajnej od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 kwietnia 1997 r. [...], zarzucił temu wyrokowi rażące naruszenie art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r., o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368) w związku z art. 30 tej ustawy oraz art. 156 § 1 pkt 1 i art. 157 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Powyższym wyrokiem Naczelnny Sąd Administracyjny stwierdził nieważność decyzji Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 26 września 1995 r. [...], którą ten Minister odmówił stwierdzenia nieważności orzeczenia nr 8 Ministra Przemysłu Lekkiego z

dnia 5 sierpnia 1949 r. o przejęciu w trybie ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 17) na własność Skarbu Państwa Drukarni Nakładowej "K." i S-ka w P. Zaskarżona decyzja - według ustaleń Naczelnego Sądu Administracyjnego - została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości (art. 156 § 1 pkt 1 KPA), gdyż w rozpatrywanej sprawie nie był właściwy Minister Przemysłu i Handlu, lecz Minister Kultury i Sztuki. To bowiem przed Ministrem Kultury i Sztuki wszczęte zostało postępowanie w sprawie z wniosku Izabeli G. i to ten Minister, na skutek skargi Izabeli G. na jego bezczynność, wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 czerwca 1993 r. [...] zobowiązany został do wydania decyzji w sprawie w określonym terminie.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 11 kwietnia 1997 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że powyższym wyrokiem z dnia 15 czerwca 1993 r. był i jest związany zarówno organ administracyjny, jak i skład orzekający NSA, stosownie do art. 30 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (uprzednio art. 209 KPA). Niedopuszczalne zatem - zdaniem NSA - było przekazanie sprawy do rozpoznania Ministrowi Przemysłu i Handlu, niezależnie od jakichkolwiek innych okoliczności, a w tym wydania przez Prezesa Rady Ministrów postanowienia z dnia 18 marca 1993 r., określającego właściwość rzeczową w sprawach o stwierdzenie nieważności decyzji wydanych przez naczelne organy administracji państwowej.

W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej Minister Sprawiedliwości stwierdził, że właściwym do rozstrzygnięcia sprawy w przedmiocie nieważności wymienionego orzeczenia nr 8 Ministra Przemysłu Lekkiego z dnia 5 sierpnia 1949 r. był Minister Przemysłu i Handlu, a po wejściu w życie ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz. U. Nr 106, poz. 497 i Nr 156, poz. 775), właściwym jest Minister Gospodarki, jako następcą prawny Ministra, którego decyzji dotyczy postępowanie (art. 157 § 1 KPA). Według organu rewidującego, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 kwietnia 1997 r. niezasadnie przyjął związaną oceną wynikającą z wyroku z dnia 15 czerwca 1993 r. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości nie jest to ocena prawna dotycząca okoliczności mających wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, np. wykładni przepisów prawa, stanu faktycznego, czy niewłaściwego korzystania z uznania ad-

ministracyjnego. Zaskarżona decyzja została zgodnie z prawem podjęta przez Ministra Przemysłu i Handlu, natomiast zastosowanie się przez Ministra Kultury i Sztuki do wyroku spowodowałoby w konsekwencji wydanie przez niego decyzji, która dotknięta byłaby wadą nieważności (art. 156 § 1 pkt 1 KPA).

W konkluzji Minister Sprawiedliwości wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

[...] Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie rozpoznał skargę Bogdany Izabeli G. na bezczynność Ministra Kultury i Sztuki w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji Ministra Przemysłu Lekkiego z dnia 5 sierpnia 1949 r. o przejęciu na rzecz Skarbu Państwa Drukarni Nakładowej "K." Zdzisław G. i S-ka w P. W związku z kwestionowaniem przez Ministra Kultury i Sztuki swej właściwości w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji Ministra Przemysłu Lekkiego, Naczelny Sąd Administracyjny ustalił, że Minister Kultury i Sztuki jest organem właściwym w tym postępowaniu według przesłanki z art. 157 § 1 KPA. Stanowisko to zostało przedstawione w uzasadnieniu wyroku z dnia 15 czerwca 1993 r. z powołaniem się przez Naczelny Sąd Administracyjny na to, że w sprawie chodzi o rozstrzygnięcie w przedmiocie nieważności decyzji dotyczącej przejęcia drukarni będącej przedsiębiorstwem należącym do przemysłu poligraficznego. W tej sytuacji organem właściwym do rozpoznania sprawy w trybie art. 157 § 1 KPA jest Minister Kultury i Sztuki, do którego zakresu działania należą sprawy przemysłu poligraficznego (art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 4 maja 1982 r. o urzędzie Ministra Kultury i Sztuki - Dz. U. Nr 14, poz. 112 oraz § 1 pkt 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 1983 r. w sprawie szczegółowego zakresu i trybu działania Ministra Kultury i Sztuki - Dz. U. Nr 32, poz. 150). W konsekwencji powyższych ustaleń i ocen podjętych przez Naczelny Sąd Administracyjny [...] w wydanym w tej sprawie wyroku z dnia 15 czerwca 1993 r. Minister Kultury i Sztuki został zobowiązany, w terminie miesięcznym od doręczenia odpisu wyroku, do wydania decyzji w przedmiocie stwierdzenia nieważności orzeczenia nr 8 Ministra Przemysłu Lekkiego z dnia 5 sierpnia 1949 r., wydanego w

porozumieniu z Przewodniczącym Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego o przejęciu na własność Państwa Drukarni Nakładowej "K." E.G. i S-ka w P.

Z przedstawionego wyżej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, zarówno z jego treści rozstrzygającej, jak i z jego przesłanek wynika jasno, że kontrolerską między stronami kwestię właściwości organu administracji państwowej na podstawie art. 157 § 1 KPA Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął w ten sposób, że ustalił, iż właściwy w tej sprawie jest Minister Kultury i Sztuki. W wyroku tym zawarta została ocena prawna polegająca na zastosowaniu powołanego przepisu, określającego właściwość organu do stwierdzenia nieważności decyzji w konkretnej sprawie dotyczącej, według ustaleń Sądu, zakresu działania Ministra Kultury i Sztuki. Jest to ocena prawna w rozumieniu art. 30 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, gdyż odnosi się do kwestii zastosowania prawa, pozostającej w obszarze przedmiotu sprawy i niezbędnych prawnych przesłanek jej rozstrzygnięcia.

W rozpatrywanej sprawie, związanie zarówno Sądu, jak i organu, którego bezczynność była przedmiotem zaskarżenia, nie odnosi się tylko do "oceny prawnej" jako wyrażonego w orzeczeniu stanowiska Sądu co do zastosowania określonego przepisu prawa do stanu faktycznego sprawy. Chodzi tu bowiem ponadto o bezpośrednie związanie prawomocnym wyrokiem (art. 365 § 1 KPC w związku z art. 59 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym), skoro w powołanym wyroku z dnia 15 czerwca 1993 r. ustalony został obowiązek Ministra Kultury i Sztuki do rozpoznania określonej sprawy.

W świetle zatem powyższego prawomocnego wyroku istniejąca przed jego wydaniem kwestia prawna została rozstrzygnięta w sposób wiążący przede wszystkim Ministra Kultury i Sztuki, jako organu bezpośrednio wyrokiem zobowiązanego oraz inne organy państwowe, w tym Ministra Przemysłu i Handlu, a także sądy (art. 30 ustawy o NSA i art. 365 § 1 KPC).

Skonkretyzowana w prawomocnym wyroku Sądu norma prawna ustanawiała wiążący, w zakresie określonym w tym wyroku, stan prawny, który w związku z tym nie podlegał swobodnej ocenie organów państwowych oraz Sądu. Ustalenie bowiem w prawomocnym wyroku organu właściwego na podstawie art. 157 § 1 KPA do rozpoznania wniosku Bogdany Izabeli G. o stwierdzenie nieważności orzeczenia Nr 8 Ministra Przemysłu Lekkiego z dnia 5 sierpnia 1949 r. stworzyło w tym zakresie

obowiązujący stan prawny.

Należy przy okazji zauważyć, że uchylanie się organu administracyjnego od zastosowania się do orzeczenia sądowego poddane jest określonym sankcjom (art. 31 i art. 56 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym).

Rewizja nadzwyczajna nie podważyła powyższej zasady, na której opiera się zaskarżony w tej rewizji wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 1997 r. Decydujące dla uznania, że rozpatrywana rewizja nadzwyczajna nie ma usprawiedliwionych podstaw jest to, że nie powołuje się ona na żadne okoliczności, które mogłyby mieć wpływ na zmianę stanu prawnego wynikającego z prawomocnego wyroku z dnia 15 czerwca 1993 r. Wyrok ten nie został pozbawiony prawomocności. Nie zmieniły się przepisy prawa, których wyrok ten jest konkretyzacją. W rewizji nadzwyczajnej nie twierdzi się nawet, aby zmieniły się po wydaniu prawomocnego wyroku z dnia 15 czerwca 1993 r. okoliczności faktyczne dotyczące przedmiotu sprawy, do której rozpoznania zobowiązany został Minister Kultury i Sztuki. Należy zauważyć, że Minister Kultury i Sztuki nie miał podstawy do niezastosowania się do wyroku Sądu z powołaniem się na inną interpretację art. 157 § 1 KPA, którą można by wyprowadzać ze stanowiska Prezesa Rady Ministrów wyrażonego - jak twierdził Minister Przemysłu i Handlu w odpowiedzi na skargę - w postanowieniu z dnia 18 marca 1993 r. wydanym w sprawie [...]. Interpretacji tej bowiem Sąd nie podzielił w późniejszym wyroku.

Wreszcie, należy stwierdzić, że w rewizji nadzwyczajnej została zakwestionowana interpretacja art. 157 § 1 KPA zawarta w wyroku NSA z dnia 15 czerwca 1997 r., bez wskazania przekonywujących argumentów. W istocie rewidujący powołuje się wyłącznie na to, że Minister Przemysłu i Handlu stał się następcą prawnym Ministra Przemysłu Lekkiego i dlatego właściwym jest do rozstrzygnięcia w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji swego poprzednika. Nie wiadomo jednak dlaczego rewidujący uznał za rażąco sprzeczny z prawem pogląd Sądu wyrażony w wyroku z dnia 15 czerwca 1993 r., według którego o następstwie prawnym decyduje przekazana kompetencja w zakresie spraw dotyczących przemysłu poligraficznego. Kompetencja ta tak w dacie wyroku z dnia 15 czerwca 1993 r., jak i z dnia 11 kwietnia 1997 r. należała do Ministra Kultury i Sztuki. Natomiast w rewizji nadzwyczajnej twierdzi się, że następcą prawnym Ministra Przemysłu Lekkiego był Minister Przemysłu

słu i Handlu. Tymczasem z art. 7 ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przemysłu i Handlu (Dz. U. Nr 66, poz. 286) wynika, że na tego Ministra przeszły kompetencje należące do zakresu działania Ministra Przemysłu oraz Ministra Rynku Wewnętrznego. Natomiast według art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 4 maja 1982 r. o urzędzie Ministra Kultury i Sztuki (Dz. U. Nr 14, poz. 112), do tego Ministra należały sprawy przemysłu poligraficznego.

Z powyższych przyczyn, wobec braku usprawiedliwionych podstaw, rewizja nadzwyczajna podlegała oddaleniu (art. 393¹² KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego... - Dz. U. Nr 43, poz. 189).

=====