

Postanowienie z dnia 9 grudnia 2002 r.

III RN 127/02

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 9 grudnia 2002 r. sprawy ze skargi Jerzego Mirosława G. i Wiesława K. na uchwałę Rady Miasta i Gminy G.K. z dnia 14 listopada 1996 r. [...] w przedmiocie planu zagospodarowania przestrzennego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2002 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

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

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 30 stycznia 2002 r. odrzucił skargi Jerzego Mirosława G. i Wiesława K. na uchwałę Rady Miasta i Gminy G.K. z dnia 14 listopada 1996 r. w sprawie zatwierdzenia projektu zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy G.K. w części dotyczącej działki nr 157 we wsi Ł.

W uzasadnieniu powyższego postanowienia stwierdza się, że zaskarżona uchwała była już przedmiotem postępowania sądowo-administracyjnego w sprawie [...], w której wyrokiem z dnia 20 kwietnia 2000 r. skarga została oddalona. W konsekwencji tego - zgodnie z art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591) - nie było dopuszczalne kolejne zaskarżenie tej samej uchwały Rady Miasta i Gminy G.K..

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zarzucił w rewizji nadzwyczajnej rażące naruszenie wyżej wymienionego przepisu na skutek błędnej jego wykładni, sprzecznej z istotą skargi na uchwałę organu gminy (art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) w kontekście art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Według rewidującego nie do przyjęcia jest stanowisko zaskarżonego postanowienia, jakoby oddalenie skargi na

określoną uchwałę organu gminy powodowało niedopuszczalność późniejszego jej zaskarżenia nawet przez inny podmiot. Ponadto rewizja nadzwyczajna powołała podstawę procesową zarzucając naruszenie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), przez pominięcie sprawdzenia czy skarżący ze sprawy niniejszej byli reprezentowani w sprawie wcześniej zakończonej [...].

W oparciu o powyższe podstawy Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stanowisko rewizji nadzwyczajnej co do znaczenia art. 101 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, przeciwstawne ocenie wyrażonej w zaskarżonym wyroku, opiera się na analizie tego przepisu jako wyjątku od zasady wynikającej z przepisu art. 101 ust. 1, ustanawiającego prawo „każdego” (czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone) do zaskarżenia uchwały organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej. Jednakże w świetle przyjętej w ust. 2 formuły wyłączającej („Przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeżeli w sprawie orzekał już sąd administracyjny i skargę oddalił”) wydaje się, że w tej formie, w obu ustępach art. 101, określony został zakres sądowej weryfikacji samorządowych aktów ogólnych (przepisów gminnych). Nie jest natomiast odpowiednia analiza interpretacyjna proponowana przez rewidującego, która najogólniej rzecz biorąc polega na argumentacji na rzecz zasady (ustęp 1) z restrykcyjnym ograniczeniem wyjątku (ust. 2). Nie jest przekonująca także argumentacja z „istoty” skargi na uchwałę organu gminy z akcentowaniem podmiotowej powszechności skargi przysługującej „każdemu”.

Tymczasem chodzi tu o szczególny przypadek sądowej kontroli ogólnych aktów prawnych samorządu terytorialnego, który może być porównywany z kompetencją Trybunału Konstytucyjnego kontroli ustaw i przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe (por. art. 188 pkt 1,2 i 3 Konstytucji RP).

Jeżeli w ustępie pierwszym art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym mowa jest o uprawieniu „każdego” czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone do zainicjowania kontroli sądowej, to równocześnie w ustępie drugim wyłącza się to, obejmujące wszystkich zainteresowanych, uprawnienie: „jeżeli w sprawie orzekał już sąd administracyjny i skargę oddalił”.

W przepisach tych (obu ustępach art. 101) wyrażona została zasada ograniczonego zakresu weryfikacji uchwał i zarządzeń wydawanych przez organy gmin w sprawach z zakresu administracji publicznej, przy czym ograniczenie to odnosi się właśnie do podmiotów uprawnionych do wszczynania postępowania sądowego, skoro okazuje się, iż orzeczenie przez sąd administracyjny w sprawie, wyłącza już dopuszczalność kolejnych zaskarżeń. Można więc - z pewnym uogólniającym uproszczeniem - zakładać, że regułą jest jednorazowa sądowa weryfikacja uchwał i zarządzeń organów gminy, w trybie określonym w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. Taki model sądowej kontroli ogólnych aktów prawnych wydawanych przez organy gminy w sprawach z zakresu administracji publicznej uzasadniony jest ze względu na zasady wykonywania kontroli przez sąd administracyjny, który sprawuje tę kontrolę pod względem zgodności z prawem, nie będąc związanym granicami skargi (por. art. 21 i art. 51 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym).

Jeżeli w sprawie określonej uchwały organu gminy orzekał już sąd administracyjny i skargę oddalił, to - ze względu na wskazane wyżej zasady postępowania sądowo-administracyjnego - musiałyby zachodzić szczególne okoliczności, dopuszczające ponowną weryfikację. Należałoby wykazać, że w rozpatrzonej sprawie nie mogły być poddane kontroli sądu określone zagadnienia. W rozpatrywanej rewizji nadzwyczajnej takie okoliczności nie zostały wskazane, skoro ograniczono się jedynie do kwestii dotyczącej niewyjaśnienia tego, czy skarżący brali udział w sprawie poprzednio prawomocnie rozstrzygniętej. Natomiast nie jest kwestionowane to, że w obu przypadkach przedmiotem postępowania sądowego była ta sama uchwała - dotycząca zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie przeznaczenia określonej działki we wsi Ł. na potrzeby Zakładu Utylizacji Odpadów.

Nie jest także przekonujące stanowisko rewizji nadzwyczajnej w zakresie jej argumentacji odwołującej się do art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Trudno bowiem uznać, że ustawa o samorządzie gminnym, w jej przepisie art. 101 ust. 1 i 2, zamyka drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Odwołując się do stanu faktycznego rozpatrywanego przypadku wystarczy wskazać na to, że merytoryczna istota roszczenia skarżących odnosi się do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z czym, to na gruncie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (jednolity tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139) należy w pierwszym rzędzie określać środki ochrony przysługujące każdemu,

kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie (por. art. 23) lub każdemu, którego interes prawny lub uprawnienia zostały naruszone przez ustalenia przyjęte w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyłożonym do publicznego wglądu (por. art. 24).

Z powyższych przyczyn Sąd Najwyższy uznał, że rewizja nadzwyczajna nie miała usprawiedliwionych podstaw.

=====