

Postanowienie z dnia 25 marca 1999 r.

III RN 156/98

Uchwała rady gminy odrzucająca (w całości lub części) zarzuty do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest formą prawną załatwienia indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej i podlega zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego po uprzednim wezwaniu rady gminy do usunięcia naruszenia prawa (art. 24 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. Nr 89, poz. 415 ze zm. w związku z art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. Nr 74, poz. 369 ze zm.).

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

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 25 marca 1999 r. na rozprawie sprawy ze skargi Zofii O. na uchwałę [...] Rady Miejskiej w B. w przedmiocie rozpatrzenia zarzutów złożonych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części osiedla B. w B. z dnia 29 grudnia 1997 r., na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Białymstoku z dnia 6 maja 1998 r. [...]

p o s t a n o w i ł

u c h y l i ć zaskarżone postanowienie.

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

Zarząd Miasta B. działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415 ze zm. - powoływanej dalej jako: ustawa o z.p.) podał w dniu 8 października 1997 r. do publicznej wiadomości informację o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu miejsco-

wego planu zagospodarowania przestrzennego części osiedla B. (rejonu ulicy Ż. i T. w B.) wraz z pouczeniem dotyczącym możliwości składania przez zainteresowane osoby tzw. protestów (art. 23 ustawy o z.p.) oraz tzw. zarzutów (art. 24 ustawy o z.p.). Równocześnie o terminie wyłożenia do wglądu tego projektu planu Zarząd Miasta B. zawiadomił na piśmie właścicieli nieruchomości, których interes prawny mógł być naruszony ustaleniami planu (art. 18 ust. 2 ust. 5 ustawy o z.p.). W terminie 14 dni od dnia wyłożenia projektu planu, Zofia O. - właścicielka nieruchomości położonej przy ul. T. złożyła na piśmie pięć zarzutów wobec wyłożonego do wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W dniu 29 grudnia 1997 r. Rada Miejska w B. podjęła uchwałę [...] w sprawie rozpatrzenia zarzutów Zofii O., mocą której jeden spośród zgłoszonych zarzutów został uwzględniony, natomiast pozostałe Rada Miejska odrzuciła, podając w uchwale uzasadnienie swego stanowiska w tej sprawie. Zgodnie z wymaganiami art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy o z.p. Zarząd Miasta B. doręczył Zofii O. powyższą uchwałę wraz z pismem z dnia 5 stycznia 1998 r., w którym zawarte było również pouczenie, że przysługującym jej uprawnieniu do zaskarżenia powyższej uchwały do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia (art. 24 ust. 4 ustawy o z.p.). Zofia O. skorzystała w ustawowym terminie z przysługującego jej uprawnienia i wniosła skargę na powyższą uchwałę [...] Rady Miejskiej w B. do Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Białymstoku. Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania wniesionej skargi Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Białymstoku wezwał skarżącą pismem doręczonym jej w dniu 19 lutego 1998 r. do wykazania, czy stosownie do wymagania art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) wezwała do usunięcia zarzucanego naruszenia prawa oraz do wpłacenia wpisu sądowego w terminie 7 dni. Ponieważ skarżąca w wyznaczonym terminie uiściła jedynie wymagany wpis, natomiast nie wykazała, czy wezwała Radę Miejską w B. w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym do usunięcia zarzucanego naruszenia prawa, Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił skargę postanowieniem z dnia 6 maja 1998 r. [...] wydanym na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm. - powoływanej nadal jako: ustawa o NSA).

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego [...] wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego

wego w Białymstoku z dnia 6 maja 1998 r. [...], zarzucając mu rażące naruszenie prawa, a mianowicie: po pierwsze - art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art.6 ust.1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) - jako przepisów gwarantujących każdemu prawo do sądu; po drugie - art. 24 ust. 4 ustawy o z.p., wobec nie wzięcia pod uwagę tego, że przepis ten stanowi *lex specialis* względem art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym; po trzecie - art. 27 ust. 2 ustawy o NSA, skoro nie wystąpiły przesłanki uzasadniające odrzucenie skargi; po czwarte - art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i wywodzonej z tego przepisu zasady zaufania do Państwa i stanowionego przezeń prawa, wobec odrzucenia skargi, pomimo że wniesiona ona została zgodnie z pisemnym pouczeniem dotyczącym jej wniesienia; po piąte - art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art.140 KC oraz art. 33 ustawy o z.p. i art. 112 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741), wobec pozbawienia skarżącej możliwości wpływania na treść ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego, który kształtuje także sytuację prawną właściciela nieruchomości i przesądza o przeznaczeniu nieruchomości. W konsekwencji rewizja nadzwyczajna wnosi na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o NSA o uchylenie zaskarżonego postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Białymstoku i przekazanie temu Sądowi sprawy do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono w szczególności, że uchwała rady gminy podjęta w sprawie rozpatrzenia zarzutów do projektu planu zagospodarowania przestrzennego jest stanowiskiem zajęтым w swoistym postępowaniu odwoławczym wobec projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu, a w tej sytuacji stanowisko rady gminy powinno być w tym wypadku traktowane jako kończące etap uzgodnień i dyskusji w sprawie takiego projektu przed organami gminy, po którym przysługuje prawo wniesienia skargi bezpośrednio do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Poza tym przepis art. 24 ust. 4 ustawy o z.p.ma charakter przepisu późniejszego i zarazem szczególnego (*lex specialis*) względem przepisu art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie z dnia 14 maja 1996 r., SA/Kr 2329/95 - ONSA 1997 nr 2, poz. 81) oraz art. 34 ustawy o NSA. Należy stąd wyciągnąć wniosek, że uzależnienie przez Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznania skargi na uchwałę rady gminy w

sprawie zarzutów zgłoszonych do projektu planu zagospodarowania przestrzennego w trybie art. 24 ustawy o z.p. od uprzedniego wyczerpania trybu wezwania do usunięcia naruszenia prawa (art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym) jest niedopuszczalne, bowiem praktycznie uniemożliwia zachowanie przez stronę 30-dniowego terminu do wniesienia tej skargi. Stawianie w tym wypadku takiego wymagania skarżącemu stanowi naruszenie zasady zaufania obywateli do organów Państwa, bo strona wniosła skargę zgodnie z dyspozycją art. 24 ust. 4 ustawy o z.p. oraz stosownie do pouczenia zawartego w treści przekazanej jej uchwały rady gminy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415 ze zm. - powoływana nadal jako: ustawa o z.p.) określiła szczególną procedurę prawną dotyczącą trybu przygotowywania, a następnie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która ma charakter publiczny (art. 18 ust. 2 ustawy o z.p.) i w ramach której między innymi mogą być zgłaszane tzw. zarzuty (art. 24 ust. 1 w związku z art. 18 ust. 2 pkt 7 ustawy o z.p.). Zarzuty może składać każdy, którego interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone przez ustalenia przyjęte w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sporządzonym i wyłożonym do publicznego wglądu przez zarząd gminy (art. 18 ust. 2 pkt 5 - pkt 7 ustawy o z.p.). Zarzuty takie są rozpatrywane przez zarząd gminy (art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o z.p.), a następnie - w wypadku ich nieuwzględnienia przez zarząd gminy - rozpatrywane są one przez radę gminy, która podejmuje uchwałę w sprawie ich uwzględnienia lub odrzucenia, podając w niej faktyczne i prawne uzasadnienie swego stanowiska (art. 18 ust. 2 pkt 8 - 10 oraz art. 24 ust. 3 ustawy o z.p.). Jednocześnie art. 24 ust. 4 ustawy o z.p. stanowi, że wnoszący zarzut może zaskarżyć uchwałę o jego odrzuceniu (w całości lub w części) do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia. Dopiero po rozpatrzeniu przez Naczelnego Sądu Administracyjnego tego rodzaju skarg, zarząd gminy przedstawia radzie gminy do uchwalenia projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który uwzględniać musi orzeczenia sądu administracyjnego wydane w związku ze złożonymi zarzutami (art. 18 ust. 2 pkt 11 ustawy o z.p.). Wynika stąd, że uchwała rady gminy w sprawie uwzględnienia lub odrzucenia (w całości lub części) zarzutu stanowi formę prawną załatwienia indywidualnej sprawy z zakresu

administracji publicznej w ramach procedury prawnej zmierzającej do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która zawsze poprzedza uchwalenia tego planu. Z tej przyczyny trafny jest zarzut rewizji nadzwyczajnej, że Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Białymstoku błędnie przyjął, jakoby w danym wypadku skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego powinna być wniesiona w trybie określonym w art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz.74 ze zm.). Tym niemniej także w wypadku skargi do Sądu wnoszonej na podstawie art.24 ust.4 ustawy o z.p. powinna być ona wniesiona w trybie określonym w art.34 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

Art. 34 ust. 1 i 2 ustawy o NSA stanowi, że skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego wnosi się dopiero po wyczerpaniu środków, a gdy skarżącemu nie przysługiwały środki odwoławcze - dopiero po uprzednim zwróceniu się do właściwego organu „z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa” (art. 34 ust. 3 ustawy o NSA), chyba że wyraźny przepis ustawy stanowi inaczej (np. art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 25 października 1990 r o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego - jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 143, poz. 661 ze zm., który stanowi, że: „W sprawach zaskarżania orzeczeń Komisji nie stosuje się przepisu art. 34 ust. 3 ustawy o NSA”). Wprawdzie w art. 34 ust. 3 ustawy o NSA nie został określony termin do zwrócenia się do właściwego organu „z wezwaniem o usunięcie naruszenia prawa”, a jedynie przepis ten stanowi, że „skarga może być wniesiona po upływie 30 dni od dnia doręczenia wezwania”, ale nie oznacza to, że uprawniony podmiot może zwrócić się ze stosownym wezwaniem do organu w każdym czasie. Należy mieć bowiem na uwadze, że „skargę wnosi się bezpośrednio do Sądu w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie, a w innych przypadkach w terminie 30 dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o podjęciu aktu lub czynności organu uzasadniającej wniesienie skargi” (art. 35 ust. 1 ustawy o NSA). Jednakże „nie można wnieść skargi do Sądu, jeżeli toczy się postępowanie w celu zmiany, uchylecia lub stwierdzenia nieważności aktu lub innej czynności” (art. 35 ust. 4 ustawy o NSA). Wynika stąd, że podmiot, któremu przysługuje prawo wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w sytuacji o której mowa w art. 34 ust. 3 ustawy o NSA, powinien przed upływem 30 dni do wniesienia skargi zwrócić

się do właściwego organu „z wezwaniem o usunięcie naruszenia prawa”, co sprawia, że bieg terminu do wniesienia skargi ulega przerwaniu (art. 35 ust. 4 ustawy o NSA), a po upływie 30 dni od dnia dokonania tego wezwania będzie on liczony na nowo (art. 34 ust. 3 zdanie ostatnie w związku z art. 35 ust. 1 i ust. 4 ustawy o NSA).

Dotyczy to również wnoszącego skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 24 ust. 4 ustawy o z.p. Ponieważ jednak w rozpoznawanej sprawie nie ulega wątpliwości, że skarżąca uchybiła obowiązującemu trybowi wniesienia skargi nie ze swej winy, ale wyłącznie z uwagi na istniejącą rozbieżność poglądów co do sposobu interpretacji obowiązujących przepisów prawnych określających tryb wnoszenia skargi na podstawie art. 24 ust. 4 ustawy o z.p., dlatego należy stanąć na stanowisku, że w wyniku niniejszego orzeczenia, po niezwłocznym zadośćuczynieniu wymaganiom prawnym określonym w art. 34 ust. 3 ustawy o NSA, może ona następnie skutecznie ubiegać się o przywrócenie terminu do wniesienia skargi (art. 35 ust. 3 oraz art. 59 ustawy o NSA w związku z art. 58 KPA).

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 236 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 393¹⁵ KPC w związku 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.) orzekł jak w sentencji.

=====