

Postanowienie z dnia 14 listopada 2002 r.

III RN 64/02

Od dnia 15 lipca 2000 r. prokuratorowi i Rzecznikowi Praw Obywatelskich przysługuje kompetencja do wniesienia w każdym czasie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego w celu dokonania kontroli zgodności z prawem każdego obowiązującego aktu prawa miejscowego, niezależnie od tego, czy został on wydany przed tą datą, czy też po tej dacie (art. 35 ust. 2a w związku z art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm. oraz art. 6 w związku z art. 12 ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 48, poz. 552).

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 listopada 2002 r. sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim na uchwałę Rady Miejskiej w K. z dnia 6 października 1999 r. [...] w przedmiocie zmian w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego Gminy K., na skutek rewizji nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego [...] od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Łodzi z dnia 14 listopada 2001 r. [...]

u c h y ł zaskarżone postanowienie.

U z a s a d n i e

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Łodzi postanowieniem z dnia 14 listopada 2001 r. [...] odrzucił skargę Prokuratora Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim na uchwałę Rady Miejskiej w K. z dnia 6 października 1999 r. [...] w przedmiocie zmian w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzenne-

go Gminy K. W uzasadnieniu powyższego postanowienia Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że:

Po pierwsze: „skarga jako niedopuszczalna podlega odrzuceniu. Zaskarżona uchwała podjęta została w dniu (? - dop.) i weszła w życie w dniu (? - dop.). Zgodnie z treścią przepisu art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), prokurator mógł wnieść skargę w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie aktu. Takie unormowanie przesądziło o tym, że po dniu (? - dop.) skarga na przedmiotową uchwałę nie mogła być wniesiona przez prokuratora”.

Po drugie, w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wywiedziono, że wprowadzie: „treścią art. 6 ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy - Kodeksu postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 48, poz. 552) dodany został jednak przepis art. 35 ust. 2a ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Stanowi on, że prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wnieść skargę na akt lub uchwałę stanowiącą przepisy prawa miejscowego także po upływie terminu, o którym mowa w ust. 2. Powyższa zmiana weszła w życie z dniem 15 lipca 2000 r.”. Jednak: „w demokratycznym państwie prawa zasadą jest, iż przepisy prawa nie mogą mieć mocy wstecznej. a więc nie powinny wracać do faktów (zdarzeń) mających miejsce w przeszłości, chyba że możliwość taką wyraźnie przewiduje przepis rangi ustawowej. W konsekwencji tego należy uznać, iż w przypadku gdy retroaktywność można tylko dorożumiewać, to w praktyce orzeczniczej nie można stosować regulacji wynikających z nowych przepisów do stanów faktycznych, które zaistniały przed datą ich wejścia w życie. W rozpoznawanej sprawie zaprezentowany przez Prokuratora pogląd o możliwości wniesienia po dniu 15 lipca 2000 r. skargi na uchwałę rady gminy stanowiącą przepisy prawa miejscowego, która podjęta była i weszła w życie przed tą datą, pomimo faktu dodania z dniem 15 lipca 2000 r. przepisu art. 35 ust. 2a ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, oznaczałoby zaburzenie pewności obrotu prawnego, a także pozbawienie adresatów podjętego przez organy gminy aktu, praw i ekspektatyw wynikających z jej treści”.

Prokurator Generalny Rzeczypospolitej Polskiej pismem z dnia 9 maja 2002 r. [...] wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Łodzi z dnia 14 listopada 2001 r. [...], zarzucając temu postanowieniu rażące naruszenie art. 27 ust. 2 i art. 35 ust. 2a

ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), a w konsekwencji na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o NSA wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Łodzi do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono w szczególności, że: Po pierwsze, w skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Łodzi z dnia 18 czerwca 2001 r. Prokurator Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w K. z dnia 6 października 1999 r. [...] w sprawie zmian w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego gminy K. na terenie Sołectwa S. we wsi R., która opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Województwa Ł. z dnia 25 listopada 1999 r. (Nr 137, poz. 1501). Po drugie, zaskarżoną uchwałę Rady Miejskiej w K. z dnia 6 października 1999 r. [...] w sprawie zmian w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego gminy K. na terenie Sołectwa S. we wsi R.: „Wojewoda Ł. uznał za niezgodną z prawem i pismem z dnia 2.08.2000 r. wezwał Zarząd Miasta K. do podjęcia inicjatywy uchwałodawczej w celu jej uchylenia, pod rygorem zaskarżenia kwestionowanej uchwały do sądu administracyjnego”, jakkolwiek następnie - pomimo nieuchylenia tej uchwały przez Radę Miejską w K. - Wojewoda Ł. nie zaskarżył jej do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Po trzecie, dokonana przez Naczelnny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia wykładnia art. 35 ust. 2a ustawy o NSA jest w opinii wnoszącego rewizję nadzwyczajną błędna i rażąco narusza prawo. Należy bowiem zważyć, że: a) art. 35 ust. 2a ustawy o NSA „ma charakter procesowy, zaś w stosunku do przepisów procesowych obowiązuje zasada bezpośredniego stosowania przepisów nowych, chyba że ustawa stanowi inaczej”; b) wywodzona z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) zasada nieretroakcji nie ma charakteru absolutnego i z usprawiedliwionych powodów wyjątkowo można od niej odstąpić, w szczególności w sytuacji, gdy naruszona została wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności, która ma charakter absolutny; c) art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) stanowi, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna i organ nadzoru może w określonym terminie orzec o jej nieważności, a „po upływie tego terminu może w każdym czasie zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego (art. 91 ust. 1 i art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)”; d) „niezależnie od kontroli sprawowanej

przez organ nadzoru nad organami gminy, prokuratorowi przysługuje również kompetencja do zaskarżania niezgodnych z prawem uchwał organów samorządu terytorialnego (art. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze - jednolity tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 21, poz. 206), w szczególności: prokurator może zwrócić się do organu, który wydał niezgodną z prawem uchwałę o jej zmianę lub uchylenie, a także może wystąpić o stwierdzenie jej nieważności do sądu administracyjnego”; e) wbrew stanowisku Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonemu w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia, pogląd prawny, w myśl którego art. 35 ust. 2a ustawy o NSA uprawnia prokuratora do zaskarżenia do sądu administracyjnego w każdym czasie „sprzecznej z prawem uchwały organu gminy stanowiącej przepisy prawa miejscowego, w wypadku gdy uchwała taka weszła w życie przed dniem 15.07.2000 r., nie wywołuje ujemnych prawnych następstw dla bezpieczeństwa prawnego. (...) prokurator wnosząc skargę jedynie inicjuje sądową kontrolę kwestionowanej uchwały. O stwierdzeniu nieważności zaskarżonej uchwały lub o stwierdzeniu niezgodności z prawem tej uchwały orzeka niezawisły sąd i usunięcie wadliwej uchwały z obrotu prawnego następuje na podstawie orzeczenia sądu. Przyznanie prokuratorowi prawa zaskarżenia do sądu administracyjnego w nieograniczonym czasie uchwał organów gminy nie stwarza też stanu niepewności co do trwałości uchwały, skoro stan taki istnieje wobec wcześniejszego przyznania takiego prawa organowi nadzoru. (...) organ nadzoru nie zawsze korzysta z przyznanych mu uprawnień, co niewątpliwie miał na uwadze ustawodawca wprowadzając regulację zawartą w art. 35 ust. 2a ustawy o NSA”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

System źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej obejmuje także tzw. akty prawa miejscowego, które stanowione są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie przez właściwe organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej i obowiązują na obszarze działania tych organów (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP). Do kategorii tzw. aktów prawa miejscowego na gruncie obowiązującego porządku prawnego należą także tzw. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które uchwalane są przez właściwe miejscowo rady gmin lub miast (art. 7 oraz art. 26 i art. 28 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, jednolity tekst: Dz.U. z 1999

r. Nr 15, poz. 139 ze zm.). Zgodnie z wymaganiami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP), akty prawa miejscowego, w tym także przepisy gminne, do których zaliczane są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, są stanowione wyłącznie na podstawie upoważnień ustawowych oraz wedle zasad i w trybie określonym w ustawie (art. 94 Konstytucji RP oraz odpowiednio art. 40 - art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). W konsekwencji, w polskim systemie prawnym obowiązuje równocześnie system sądowej kontroli legalności aktów prawa miejscowego, która w wypadku kontroli legalności przepisów gminnych, w tym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, sprawowana jest przez Naczelny Sąd Administracyjny (art. 16 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym) w postępowaniu wszczynanym na podstawie skargi, która powinna być wniesiona w ustawowo określonym terminie przez uprawnione podmioty. Akt prawa miejscowego, w tym także przepisy gminne, a więc również miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, może być przeto zaskarżany do Naczelnego Sądu Administracyjnego:

1) Przez wojewodę lub każdego kto zarzuca, że akt ten narusza jego interesy prawne, w terminie 30 dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o podjęciu zaskarżanego aktu prawa miejscowego (art. 35 ust. 1 ustawy o NSA w związku z art. 33 ust. 2 ustawy o NSA oraz art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

2) Przez prokuratora lub Rzecznika Praw Obywatelskich: a) do dnia 14 lipca 2000 r. - w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie zaskarżonego aktu prawa miejscowego (art. 35 ust. 2 w związku z art. 33 ust. 2 ustawy o NSA); b) natomiast począwszy od dnia 15 lipca 2000 r., czyli od dnia wejścia w życie art. 6 ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 48, poz. 552 - por. art. 12) - akt prawa miejscowego może zostać zaskarżony w każdym czasie (art. 35 ust. 2a w związku z art. 33 ust. 2 ustawy o NSA).

Oznacza to, że począwszy od dnia 15 lipca 2000 r. prokuratorowi i Rzecznikowi Praw Obywatelskich przysługuje kompetencja do wniesienia w każdym czasie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego w celu dokonania kontroli zgodności z prawem (legalności) każdego obowiązującego aktu prawa miejscowego (w tym także miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jako przepisu gminnego),

niezależnie od tego, czy dany akt prawa miejscowego został wydany przed tą datą, czy też po tej dacie (*lege non distinguente nec nos est distinguere*). Wbrew pogładowi prawnemu wyrażonemu w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego, interpretacja taka w żadnym razie nie pozostaje w sprzeczności z zasadą zakazu działania prawa wstecz (*lex retro non agit*), bowiem: po pierwsze - skarga dotyczy zawsze aktu prawa miejscowego, jako aktu normatywnego, który obowiązuje (lub nadal obowiązuje) w dniu jej wniesienia; natomiast nie można wnieść skargi do Sądu, jeżeli już „toczy się postępowanie w celu zmiany, uchylecia lub stwierdzenia nieważności aktu” (art. 35 ust. 4 ustawy o NSA); po drugie - celem wniesienia skargi do Sądu jest właśnie stwierdzenie, czy obowiązujący akt prawa miejscowego jest zgodny z prawem (legalny); jakkolwiek po upływie jednego roku od dnia wydania aktu prawa miejscowego będącego przedmiotem kontroli Sąd nie stwierdza jego nieważności, w sytuacji, gdy istnieją przesłanki jej stwierdzenia, lecz orzeka o jego niezgodności z prawem (art. 94 ust. 1 i ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym); po trzecie - w celu ochrony praw nabytych na podstawie aktu prawa miejscowego, co do którego Sąd orzeknie o jego niezgodności z prawem, należy stosować odpowiednio art. 160 KPA (art. 94 ust. 2 zdanie ostatnie ustawy o samorządzie gminnym).

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. 393¹³ § 1 KPC w związku z 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.

=====