

Wyrok z dnia 3 lutego 1999 r.

III RN 107/98

W wypadku, gdy w odpowiedzi na wezwanie Naczelnego Sądu Administracyjnego strona składa jednoznaczne oświadczenie, że poza już przedstawionymi dowodami nie dysponuje żadnymi innymi dokumentami, które mogłyby umożliwić wyjaśnienie istotnych wątpliwości w sprawie, brak jest podstaw do podjęcia przez ten Sąd czynności mających na celu przeprowadzenie w trybie art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) dowodów uzupełniających z dokumentów znajdujących się w dyspozycji strony.

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

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 3 lutego 1999 r. sprawy ze skargi Stanisława P., Eugeniusza P., Zofii S., Jana N., Stanisława S., Stefanii K., Antoniego B., Macieja P., Kazimierza D. na uchwałę Rady Miasta R. z dnia 23 czerwca 1992 r. [...] i z dnia 11 października 1994 r. [...] w przedmiocie miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta R. oraz planu szczegółowego zagospodarowania przestrzennego Osiedla Mieszkaniowego „D.” w R. na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodka Zamiejscowego w Rzeszowie z dnia 7 stycznia 1998 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e

Rada Miasta R. podjęła w dniu 23 czerwca 1992 r. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 94 ze zm.) oraz art. 17 ust. 3 i art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o plano-

waniu przestrzennym (jednolity tekst: Dz.U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 ze zm.) uchwałą [...] w sprawie miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta R. Z treści tej uchwały wynikało między innymi, że na terenie Strefy D.-Z., która oznaczona jest symbolem M.U.-11, mieszka około 8000 mieszkańców, a w nie-dalekiej przyszłości liczba ta wzrośnie do 10.000 mieszkańców oraz że nie przewi-duje się zmiany funkcji tego terenu i istniejących na nim obiektów, jednakże na tym obszarze obowiązywać mają uwarunkowania wynikające z przepisów prawa górni-czego oraz mogą powstawać obiekty i urządzenia związane z eksploatacją złóż gazu (np. gazociągi). W nawiązaniu do powyższego planu sporządzony został następnie miejscowy plan szczegółowy zagospodarowania przestrzennego Osiedla Mieszka-niowego „D.” w R., który został przyjęty przez Radę Miasta R. w dniu 11 października 1994 r. uchwałą [...], ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa R. z dnia 30 listopada 1994 r. (Nr 11, poz. 119). Z treści powyższej uchwały w sprawie miejsco-wego planu szczegółowego zagospodarowania przestrzennego wynika między in-nymi, że w granicach północnej części Osiedla „D.”, które stanowi teren inwestycji mieszkaniowych, nie należy lokalizować obiektów uciążliwych dla środowiska i ludzi, za wyjątkiem obiektów i urządzeń związanych z odkryciem, dokumentowaniem i eksploatacją zalegających tam złóż gazu ziemnego, a to w związku z ustanowionym w tym celu obszarem górniczym. W treści tego planu znalazło się w szczególności także postanowienie, że oprócz stacji redukcyjno-pomiarowej I stopnia i systemu gazociągów średniego ciśnienia, na terenie Osiedla „D.” przewiduje się także budo-wę gazociągów wysokiego ciśnienia od odwiertów gazowych do kopalni gazu, a ponadto gazociągu eksploatacyjnego wysokiego ciśnienia, w celu umożliwienia przesyłania gazu z kopalni do gazociągów systemu krajowego. Stanisław P., Euge-niusz P., Zofia S., Jan N., Stanisław S., Stefania K., Antoni B., Maciej P. i Kazimierz D. zwrócili się w 1996 r. do Rady Miasta R. z pismem, w którym wskazywali, że po-wyższe uchwały w sprawie miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przes-trzennego [...] oraz w sprawie miejscowego planu szczegółowego zagospodarowania przestrzennego [...] naruszają ich interes prawny i uprawnienia oraz wezwali Radę Miasta R. do usunięcia zarzucanych naruszeń prawa. W odpowiedzi Rada Miasta R. podjęła w dniu 17 grudnia 1996 r. uchwałą [...] w sprawie odmowy usunięcia zarzu-canych naruszeń interesu prawnego osób, które podpisały wezwanie. W tej sytuacji wymienione wyżej osoby wniosły do Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Rzeszowie skargę na uchwałę Rady Miasta R. z dnia 23 czerwca

1992 r. - [...] w sprawie miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta R. oraz na uchwałę Rady Miasta R. z dnia 11 października 1994 r. - [...] w sprawie miejscowego planu szczegółowego zagospodarowania przestrzennego Osiedla Mieszkaniowego „D.” w R., zarzucając, że uchwały te naruszają art. 73 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 - ust. 3 oraz art. 54 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.), a także i to, że uchwały te zostały podjęte bez uprzedniego zasięgnięcia opinii wymaganych przepisami prawa. Rada Miasta R. stwierdziła bezpodstawność zarzutów podniesionych w skardze i wniosła o jej oddalenie.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Rzeszowie wyrokiem z dnia 7 stycznia 1998 r. [...] na podstawie art. 94 w związku z art. 101 ust. 4 ustawy o samorządzie terytorialnym stwierdził niezgodność z prawem uchwały Rady Miasta R. z dnia 23 czerwca 1992 r. [...] w sprawie miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta R. w części przewidującej możliwość budowy na Osiedlu Mieszkaniowym „D.” nowych obiektów i urządzeń związanych z eksploatacją złóż gazu oraz niezgodność z prawem uchwały Rady Miasta R. z dnia 11 października 1994 r. [...] w sprawie miejscowego planu szczegółowego zagospodarowania przestrzennego Osiedla Mieszkaniowego „D.” w R. w części przewidującej budowę Kopalni Gazu lub Ośrodka służącego do przygotowania, odwiertu i ekspedycji gazu, dalszych gazociągów na tym Osiedlu i ich rozbudowy. W uzasadnieniu powyższego wyroku podniesiono w szczególności, że zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) w tego typu sprawach stroną przeciwną w postępowaniu przed Sądem jest organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi, czyli w danym wypadku Rada Miasta R. Dlatego Naczelny Sąd Administracyjny doręczył odpis skargi Radzie Miasta R. i równocześnie w trybie art. 38 ust. 1 ustawy o NSA zobowiązał ją do udzielenia odpowiedzi na skargę i nadesłanie akt sprawy. Następnie wobec stwierdzenia, że przekazane Sądowi akta administracyjne dotyczące rozpoznawanej sprawy nie są kompletne, pismem z dnia 20 listopada 1997 r. Naczelny Sąd Administracyjny ponownie wezwał Radę Miasta R. do nadesłania w wyznaczonym terminie brakujących dokumentów. W odpowiedzi na to wezwanie Przewodniczący Rady Miasta R., działając w imieniu Rady Miasta R., pismem z dnia 24 listopada 1997 r. [...] poinformował Naczelny Sąd Administracyjny, że Rada nie dysponuje żadnymi innymi dokumentami dotyczącymi niniejszej sprawy poza tymi, które już

uprzednio zostały temu Sądowi przekazane. W tej sytuacji, opierając się na doręczonej dokumentacji, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że zaskarżone uchwały zostały podjęte w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami prawnymi, określającymi zasady i tryb przygotowywania oraz uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, co w konsekwencji doprowadziło do naruszenia uprawnień skarżący. W szczególności, miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego został uchwalony bez uprzedniego opracowania założeń do tego planu, co stanowiło naruszenie obowiązków określonych w art. 11 pkt 1, art. 12 ust. 2 pkt 3, art. 13 ust. 2 i art. 14 ustawy o planowaniu przestrzennym. Projekt planu miejscowego nie był prawidłowo uzgodniony z zainteresowanymi organami, w tym w szczególności z właściwym organem Państwowej Inspekcji Sanitarnej, z Wydziałem Ochrony Środowiska Urzędu Wojewódzkiego w R., z Wojewódzkim Konserwatorem Przyrody, z właściwym organem Państwowej Straży Pożarnej, co stanowiło naruszenie obowiązków wynikających z art. 31 ustawy o planowaniu przestrzennym; projekt planu miejscowego nie został wyłożony na okres 21 dni (a jedynie na okres 14 dni) do publicznego wglądu, co stanowiło naruszenie obowiązku wynikającego z art. 30 ustawy o planowaniu przestrzennym. Ponadto Sąd stwierdził, że ustalenia zawarte w zaskarżonych planach są sprzeczne z postanowieniem art. 73 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 73 ust. 3 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

W tej sytuacji Prezydent Miasta R., działając w imieniu Gminy Miasta R., złożył wniosek o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Rzeszowie z dnia 7 stycznia 1998 r. [...], podnosząc w nim zarzut nieważności postępowania (art. 401 pkt 2 KPC), wobec nienależytej reprezentacji Rady Miasta R. w tym postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, co pozbawiło stronę możliwości działania. W uzasadnieniu tego zarzutu podniesiono, że stosownie do art. 67 KPC osoby prawne i inne organizacje mające zdolność sądową dokonują czynności procesowych tylko przez organy uprawnione do działania w ich imieniu, a tymczasem przewodniczący rady gminy (miasta) nie jest organem tej rady (art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym). We wniosku o wznowienie postępowania podniesiono, że w kwestii reprezentacji rady gminy (miasta) należy stosować odpowiednio przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym, a zatem rada gminy powinna być reprezentowana przez wójta, burmistrza lub prezydenta. Tymczasem w niniejszej sprawie Radę Miasta R. reprezentował jej Przewodniczący, który - w opinii składającego

skargę o wznowienie postępowania - nie posiadał jej umocowania, a ponadto złożył on w toku postępowania oświadczenie, iż Rada Miasta R. nie dysponuje żadnymi innymi dokumentami dotyczącymi przygotowania i uchwalenia obu zaskarżonych do Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwał w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co jednak nie odpowiadało rzeczywistemu stanowi faktycznemu. Równocześnie do wniosku o wznowienie postępowania wnioskodawca przedłożył dalsze dokumenty dotyczące przedmiotowej sprawy, które nie były znane Sądowi w chwili podejmowania rozstrzygnięcia w sprawie. Naczelny Sąd Administracyjny, po rozpoznaniu na rozprawie powyższego wniosku o wznowienie postępowania sądowego, postanowieniem z dnia 29 kwietnia 1998 r. [...] wniosek ten odrzucił. W uzasadnieniu postanowienia o odrzuceniu wniosku Sąd podniósł, że zgodnie z dyspozycją art. 58 ustawy o NSA wznowienie postępowania w sprawie zakończonej prawomocnym orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego może nastąpić na wniosek uczestnika postępowania lub z urzędu. Zgodnie z art. 59 ustawy o NSA, należy w tym wypadku stosować odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego jedynie w zakresie nie uregulowanym przez art. 58 ustawy o NSA. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego oznacza to, że w sprawie znajdują odpowiednie zastosowanie jedynie przepisy art. 309, art. 401, art. 403, art. 404, art. 406 - art. 411, art. 412 § 1 - § 3 oraz art. 413 - art. 416 KPC. Na podstawie art. 411 KPC Sąd skorzystał z możliwości zbadania dopuszczalności wznowienia postępowania na rozprawie i stwierdził, że określone w art. 31 ustawy o samorządzie terytorialnym zasady reprezentacji gminy dotyczą jedynie tych sytuacji, gdy gmina występuje jako osoba prawna korzystająca z uprawnień właścicielskich (*dominium*); sytuacji tych dotyczy również art. 67 KPC oraz odpowiednio art. 31 ustawy o samorządzie terytorialnym, który stanowi między innymi, że wójt (burmistrz lub prezydent) kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz. Natomiast zasady te nie mają zastosowania wówczas, gdy rada gminy (miasta) sprawuje swoje władcze funkcje (*imperium*) w zakresie administracji publicznej, co dotyczy między innymi także jej kompetencji do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego. Dlatego Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że w niniejszej sprawie stroną przeciwną w postępowaniu ze skargi wniesionej na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym jest ten organ gminy, którego uchwała została zaskarżona (art. 41 ust. 1 ustawy o NSA), czyli w danym wypadku właśnie Rada Miasta R. Ponadto, w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym nie mogło wchodzić w grę

stosowanie przepisów art. 131 - art. 147 KPC o doręczeniach, a to wobec wyraźnego odesłania wynikającego z art. 59 ustawy o NSA, wedle którego do doręczeń mają zastosowanie przepisy art. 39 - art. 49 KPA. Przepisy te stanowią (art. 45 KPA), że doręczenia wszystkich pism jednostkom organizacyjnym dokonuje się w lokalu ich siedziby do rąk osób uprawnionych do odbioru pism, a taki tryb został zachowany w niniejszej sprawie. W konsekwencji Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że w niniejszej sprawie, zakończonej prawomocnym orzeczeniem Sądu, brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności postępowania z powodu nienależytej reprezentacji Rady Miasta R. lub wskutek pozbawienia jej możliwości działania w postępowaniu (art. 401 pkt 2 KPC w związku art. 58 i art. 59 ustawy o NSA). Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił również uwagę, że z treści wniosku wynika, iż wnioskodawca wskazuje także na przyczyny mające uzasadnić wznowienie postępowania na podstawie art. 403 § 3 KPC w związku z art. 58 i art. 59 ustawy o NSA, tzn. na późniejsze wykrycie okoliczności faktycznych lub środków dowodowych, które mogłyby mieć wpływ na wynik sprawy, a z których strona nie mogła skorzystać w poprzednim postępowaniu. Jednakże Sąd podkreślił w uzasadnieniu swego postanowienia, że powołane przesłanki wznowienia postępowania nie mogą być ocenione w niniejszej sprawie w oderwaniu od omówionej uprzednio przyczyny nieważności z art. 401 § 1 KPC i to tym bardziej, że z akt sprawy wynika, iż rzekome „późniejsze wykrycie takich okoliczności faktycznych lub środków dowodowych, które mogły mieć wpływ na wynik sprawy, a z których strona nie mogła skorzystać w poprzednim postępowaniu”, było skutkiem wadliwego obiegu informacji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi gminy. Dowodzi tego w szczególności znajdujące się w aktach sprawy pismo Przewodniczącego Rady Miasta zawierające odpowiedź na skargę, na którym znajdują się odciski pieczęci i podpisy świadczące o tym, że o treści odpowiedzi na skargę poinformowany został między innymi Naczelnik Wydziału Architektury i Geodezji Urzędu Miejskiego (Architekt Miejski Miasta R.). Przeczy to, zdaniem Sądu, zawartemu we wniosku o wznowienie postępowania twierdzeniu, a więc nie ma powodu, aby przyjąć, że właściwe jednostki organizacyjne Gminy nie znały treści skargi i treści odpowiedzi na skargę oraz że nie mogły w związku z tym przedstawić w postępowaniu przed Sądem okoliczności faktycznych lub środków dowodowych mogących mieć wpływ na wynik sprawy.

Minister Sprawiedliwości pismem z dnia 3 sierpnia 1998 r. [...] wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka

Zamiejscowego w Rzeszowie z dnia 7 stycznia 1998 r. [...], zarzucając temu wyrokowi rażące naruszenie art. 52 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym w związku z art. 80 KPA oraz art. 73 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 w związku z art. 3 pkt 6 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, a w konsekwencji wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Rzeszowie. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono, że Sąd orzekający podjął rozstrzygnięcie, choć był świadom tego, że nie dysponuje całością materiału dowodowego w sprawie, a zatem naruszył art. 52 ust. 2 ustawy o NSA w związku z art. 80 KPA. Ponadto w rewizji nadzwyczajnej zarzuca się, że kwestionowany wyrok rażąco narusza art. 73 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 w związku z art. 3 pkt 6 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, ponieważ utożsamia on pojęcie „zagrożenia dla życia ludzkiego” z pojęciem „szkodliwości dla środowiska”, a tymczasem z niepełnego materiału dowodowego zebranego w niniejszej sprawie nie wynika, aby planowane obiekty i urządzenia do eksploatacji złoża gazu ziemnego stwarzały zagrożenie dla życia ludzkiego, a tylko w takim wypadku istniałby zakaz ich budowy w granicach administracyjnych Rzeszowa. W odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną skarżący wnieśli o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna nie jest uzasadniona.

Art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm. - powoływanej jako ustawa o NSA) stanowi, że Naczelnny Sąd Administracyjny może z urzędu lub na wniosek uczestnika postępowania przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, o ile uzna, że jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Tymczasem w rozpoznawanej sprawie jest poza sporem, że jakkolwiek Naczelnny Sąd Administracyjny, wobec stwierdzenia, iż przekazane temu Sądowi przez Radę Miasta R., jako stronę przeciwną w postępowaniu (art. 41 ust. 1 ustawy o NSA), akta administracyjne dotyczące rozpoznawanej sprawy są niekompletne, pismem z dnia 20 listopada 1997 r. ponownie wezwał Radę Miasta R. do nadesłania w terminie 14 dni brakujących dokumentów, to jednak w odpowiedzi na to wezwanie Rada Miasta R. w piśmie z dnia 24 listopada 1997 r. [...] podpi-

sanym przez Przewodniczącego Rady Miasta R. oświadczyła, że nie posiada żadnych innych dokumentów, dotyczących miejscowego planu szczegółowego zagospodarowania przestrzennego Osiedla „D.” poza tymi, które już uprzednio przekazała Sądowi. W tej sytuacji, wobec jednoznacznego oświadczenia zainteresowanej strony postępowania, że poza dowodami już przedstawionymi Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, nie dysponuje ona żadnymi innymi dokumentami, które mogłyby umożliwić wyjaśnienie istotnych wątpliwości w sprawie, brak było podstaw do przeprowadzenia przez ten Sąd dalszych dowodów uzupełniających z dokumentów w trybie art. 52 ust. 2 ustawy o NSA. Natomiast trafny jest podniesiony w rewizji nadzwyczajnej zarzut, że w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny w sposób niedopuszczalny utożsamiał użyte w art. 73 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (jednolity tekst: Dz.U. Nr 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.) pojęcie prawne „zagrożenia dla zdrowia ludzkiego” z o wiele szerszym pojęciem „szkodliwości dla środowiska”, a ściślej mówiąc pojęciem prawnym „uciążliwości dla środowiska” lub „szkodliwej uciążliwości dla środowiska”, o którym mowa jest w art. 3 pkt 6 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Należy jednak podkreślić, że w rozpoznawanej sprawie nie miało to istotnego znaczenia dla ostatecznego rozstrzygnięcia o tyle, że stosownie do postanowienia art. 73 ust. 3 w związku z art. 5 i art. 6 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, oceny tego, czy określona inwestycja „stwarza zagrożenie dla zdrowia ludzkiego” (art. 73 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie środowiska) dokonuje się właśnie w prawem przepisanej procedurze opracowywania i uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego, która nie była przestrzegana, jak to ustalił Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego.

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. 393¹² 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.

=====