

Wyrok z dnia 8 lutego 1996 r.
III ARN 64/95

Uchwała rady gminy, podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) oraz art. 2 ust. 1 i art. 21 ust. 9 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.) nie może upoważnić innego organu gminy do zawarcia umowy cywilnoprawnej z osobną treścią w sprawach z zakresu administracji publicznej, zawierającej postanowienia naruszające interesy prawne najemców lokali mieszkalnych i użytkowych znajdujących się w budynkach stanowiących własność gminy, określone w bezwzględnie wiążących przepisach art. 21 ust. 7 i 38 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.)

Przewodniczący SSN: Adam Józefowicz, Sędziowie SN:
Andrzej Kijowski, Janusz Łętowski, Jerzy Kwaśniewski, Andrzej
Wróbel (sprawozdawca),

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 8 lutego 1996 r. sprawy ze skargi Władysława G. i Ireny K. na uchwałę Rady Miejskiej w S. z dnia 29 lipca 1993 r. w przedmiocie renowacji kwartałów miejskich w centrum S., na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie-Ośrodek Zamiejscowy w Szczecinie z dnia 17 marca 1995 r., [...]

u c h y ł i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodek Zamiejscowy w Szczecinie do ponownego rozpoznania.

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

Rada Miejska w S. uchwałą [...] z dnia 29 lipca 1993 r. zaakceptowała projekt umowy pomiędzy Zarządem Miasta S. a [...] Grupą Renowacji Miasta (URGN), stanowiący załącznik do uchwały, oraz na warunkach określonych w tym projekcie wyraziła zgodę na wydzierżawienie do dnia 31 grudnia 2011 r. [...] Grupie Renowacji Miasta nieruchomości określonych umową na ustanowienie zabezpieczenia hipotecznego nakładów poniesionych na przedmiot umowy lub kredytów bankowych do kwoty nie wyższej niż 6.000.000 USD i na sprzedaż lokali w budynkach poddanych renowacji oraz lokali niemieszkalnych w budownictwie zamiennym na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa, bez ustalania jakichkolwiek kryteriów dodatkowych.

Z powyższego projektu umowy wynika między innymi, że Miasto S. przekaze URGN nieodpłatnie grunty pod budowę 932 mieszkań zamiennych dla osób przekwaterowywanych z budynków objętych renowacją, a podstawą oddania tych gruntów będą umowy użyczenia zawierane w terminach wynikających z harmonogramu przedsięwzięcia inwestycyjnego. Wybudowane przez URGN i na jej koszt obiekty (budynki, budowle, urządzenia infrastruktury) staną się własnością Miasta z chwilą ich nieodpłatnego przekazania do użytku.

W świetle postanowień powyższego projektu do renowacji przeznaczają się dwa kwartały miejskie w Centrum S., szczegółowo określone w tym projekcie. Miasto zobowiązuje się do przekazania URGN tych nieruchomości na podstawie umów dzierżawy, które będą uprawniać dzierżawcę do najmu i poddzierżawiania lokali i budynków bez zgody wydzierżawiającego. W terminach wynikających z harmonogramu przedsięwzięcia Miasto zobowiązuje się do opróżnienia nieruchomościowych lokali mieszkalnych i użytkowych, do sukcesywnego przekwaterowywania najemców lokali mieszkalnych z budynków objętych renowacją, do wypowiedzania umów najmu lokali użytkowych z odpowiednim wyprzedzeniem oraz do negocjowania i załatwiania spraw związanych z renowacją mieszkań lub lokali użytkowych, stanowiących własność prywatną. Z kolei URGN zobowiązuje się do ustanowienia administratorów dzierżawionych nieruchomości na czas trwania dzierżawy. Do obowiązków administratorów należy między innymi wynajmowanie i poddzierżawianie lokali mieszkalnych i użytkowych, przy czym w przypadku umów najmu lub dzierżawy wykraczających poza czas trwania dzierżawy administratorzy są zobowiązani do uzgadniania tych umów z Miastem. Miasto upoważnia też URGN do zawierania umów sprzedaży lokali (budynków) na warunkach określonych przepisami prawa i udzieli URGN odpowiednich pełnomocnictw, przy czym strony umowy ustalają, że w zakresie dozwolonym przez bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa polskiego pierwszeństwo w zakupie tych lokali przysługiwać będzie najemcom, z którymi stosunek najmu został rozwiązany z powodu oddania lokali do renowacji, pod warunkiem, że nie spowoduje to obowiązku URGN do zbycia takich lokali po cenie niższej od ceny uzyskanej przy ich sprzedaży osobom trzecim.

Pismami z dnia 15 listopada 1993 r. Irena K. i Władysław G. wezwali Radę Miejską w S. do usunięcia naruszenia ich interesu prawnego powyższą uchwałą. Oświadczyli, że nie wyrażają zgody na wykwaterowanie ich z zajmowanych obecnie lokali, ani też na administrowanie nimi przez firmę z N. Wskazali, że nie stać ich na kupno lokalu po renowacji ani ponoszenie podwyższonych czynszów. Zarzucili, że powyższa uchwała Rady Miejskiej narusza ich interesy prawne wynikające z ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Przewodniczący Rady Miejskiej w S. w piśmie z dnia 17 listopada 1993 r. [...] zawiadomił Irenę K. i Władysława G. o nieuwzględnieniu ich żądania wyjaśniając, że uchwała Rady

Miejskiej z dnia 19 lipca 1993 r. nie narusza interesu prawnego wnioskodawców, bowiem projektowana umowa nie narusza obowiązującego prawa i wynika z uprawnień właścicielskich gminy; posiadacz zależny nie ma wpływu na decyzję właściciela co do sprzedaży, ani też co do warunków na jakich sprzedaż będzie dokonywana.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Szczecinie wyrokiem z dnia 17 marca 1995 r. [...] stwierdził niezgodność zaskarżonej uchwały z prawem w części zatwierdzającej § 46 ust. 2 projektu umowy między zarządem Miasta S. a [...] Grupą Renowacji Miasta /URGN/, a pozostałej części skargi Władysława G. i Ireny K. oddalił.

W uzasadnieniu wyroku Sąd stwierdził, że zaskarżona uchwała jest uchwałą z zakresu administracji publicznej, bowiem została podjęta w celu wykonania zadań publicznych, polegających na remoncie kompleksu budynków położonych w śródmieściu S. W związku z remontem, uchwała przewiduje przesiedlenie mieszkańców wydzielonych kwartałów miasta do budynków zamiennych, wnika więc w sferę stosunków publicznoprawnych, określonych przepisami prawa lokalowego i ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Postanowienia projektu umowy, będącej integralną częścią zaskarżonej uchwały dotyczą nie tylko stron umowy, ale znacznej liczby osób zamieszkujących i wykonujących działalność gospodarczą w obrębie przeznaczonych do renowacji kwartałów miasta.

W ocenie Sądu zaskarżona uchwała nie narusza prawa własności lokalu mieszkalnego Władysława G., bowiem zgodnie z § 28 ust. 3 projektu umowy Miasto zobowiązało się jedynie do opróżnienia niewłasnościowych lokali mieszkalnych i użytkowych, a w § 34 tego projektu pozostawiło sprawę renowacji lokali własnościowych umowie zawieranej między właścicielami tych lokali a URGN.

Interes prawny skarżących, jako najemców lokali użytkowych narusza natomiast § 46 ust. 2 projektu umowy, w którym przewidziano pośrednio rozwiązywanie umów najmu lokali mieszkalnych i użytkowych z powodu ich renowacji, a wprost pierwszeństwo byłych najemców do kupna lokali po renowacji, jednak za cenę nie niższą od uzyskanej przy sprzedaży lokali osobom trzecim. Rozwiązanie umowy najmu lokali użytkowych z powodu remontu narusza bowiem postanowienia § 14 umowy najmu zawartej między skarżącymi a Miastem, które przewidywały, że w przypadku konieczności dokonania przez wynajmującego remontu budynku, w którym znajduje się lokal, prawa i obowiązki stron ulegną zawieszeniu do czasu zakończenia remontu. Zawieszenie wykonywania umowy nie pozbawiłoby skarżących statusu najemców i uprawniałoby ich do skorzystania z przewidzianego w art. 21 ust. 7 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości prawa nabycia zajmowanego lokalu na warunkach określonych w tym przepisie. Sąd przyjął, że § 46 ust. 2 projektu umowy jest sprzeczny z umową dzierżawy oraz

powszechnie obowiązującym przepisem dotyczącym możliwości nabycia i ceny lokalu użytkowego, co nakazywałoby stwierdzenie nieważności uchwały w tej części. Ponieważ jednak od podjęcia uchwały upłynął rok, to stosownie do art. 101 ust. 4 w związku z art. 94 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie terytorialnym Sąd ograniczył się do stwierdzenia niezgodności uchwały z prawem.

Powyższy wyrok zaskarżył Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego w drodze rewizji nadzwyczajnej, zarzucając rażące naruszenie art. 204 § 1 k.p.a. w związku z art. 216a k.p.a. przez niezastosowanie tego przepisu, art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) w związku z wadliwą wykładnią tego przepisu i art. 207 k.p.a. oraz wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i o wstrzymanie jego wykonania do czasu rozpoznania rewizji nadzwyczajnej.

W ocenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w S. jest niewątpliwie uchwałą zezwalającą na podjęcie przez Zarząd Miasta S. czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu określonymi w niej składnikami mienia Miasta. Uchwała zrodziła następstwa prawne bezpośrednio (wewnętrzne), jako przyzwolenie na podjęcie przez Zarząd takich czynności oraz następstwa prawne pośrednie, względnie potencjalne (zewnętrzne) w stosunku do najemców lokali mieszkalnych i użytkowych, stanowiących własność Miasta, a położonych na obszarze wskazanym w tej uchwale. Zdaniem wnoszącego rewizję nadzwyczajną, wyrażenie zgody na podjęcie określonych czynności cywilnoprawnych nie zastępuje tych czynności, a więc nie rodzi bezpośrednich następstw związanych z danymi czynnościami, a zatem Naczelny Sąd Administracyjny kwestionując zgodność z prawem powyższej uchwały wypowiedział się w kwestiach dotyczących wyłącznie prawa cywilnego, co nie należy do zakresu właściwości tego Sądu. Jeżeli natomiast najemcy twierdzą w szczególności, że § 46 ust. 2 zawartej w dniu 10 listopada 1993 r. umowy między Miastem S. a URGN A.S z siedzibą w B. [...] nie powinien rodzić w stosunku do nich skutków prawnych, mają otwartą drogę przed sądami powszechnymi. Ani wnoszący rewizję nadzwyczajną ani Sąd Najwyższy, ani też Naczelny Sąd Administracyjny nie są władne wypowiedzieć się co do legalności powyższej uchwały aprobującej projekt umowy prawa cywilnego.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazał ponadto, że Naczelny Sąd Administracyjny oceniając legalność zaskarżonej uchwały powinien brać pod uwagę nie tylko stan prawny istniejący w dniu podjęcia tej uchwały, ale także w dniu orzekania przez ten Sąd, a zatem był zobowiązany uwzględnić rozwiązania przyjęte w ustawie z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. Nr 105, poz. 509), z których wynika jednoznacznie, że w sprawach takich jak przedmiotowa, o ustaniu stosunku najmu, orzeka sąd powszechny.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Pogląd wnoszącego rewizję nadzwyczajną, że Naczelny Sąd Administracyjny nie był władny do oceny legalności zaskarżonej uchwały Rady Miasta S. z dnia 29 lipca 1993 r., nie jest trafny. U podstaw tego poglądu tkwi bowiem błędne założenie, że projekt umowy pomiędzy Zarządem Miasta S. a [...] Grupą Renowacji Miasta jest jedynie projektem umowy prawa cywilnego, a w kwestii legalności takich projektów nie są władne wypowiadać się nawet sądy cywilne. Tymczasem, w myśl § 1 uchwały, projekt powyższej umowy jest załącznikiem do tej uchwały, a ponadto w jej § 2 stanowi się, że Rada Miejska wyraża zgodę na podjęcie określonych w uchwale czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu określonymi składnikami mienia komunalnego "na warunkach określonych w projekcie umowy". Ze wskazanych przepisów uchwały jednoznacznie wynika, że projekt umowy jest integralną częścią tej uchwały zarówno w sensie technicznym, jak i przede wszystkim merytorycznym, bowiem określa szczegółowe warunki podejmowania czynności określonych w § 2 uchwały oraz określa nieruchomości, co do których te czynności będą podejmowane. Należy w związku z tym stwierdzić, że przy założeniu, iż powyższa uchwała spełnia przesłanki określone w art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.), Naczelny Sąd Administracyjny był uprawniony do oceny zgodności zaskarżonej uchwały z prawem nie tylko w zakresie wynikającym z brzmienia samej uchwały, lecz także z treści projektu umowy będącego integralną częścią tej uchwały.

Stosownie do treści art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym do sądu administracyjnego może być zaskarżona uchwała organu gminy podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej. Pojęcie "sprawa z zakresu administracji publicznej" ma charakter materialnoprawny i obejmuje sprawy należące do właściwości organów gminy rozstrzygane w drodze uchwały. Istotnym kryterium uznania uchwały organu gminy za uchwałę podjętą w sprawie z zakresu administracji publicznej jest zatem przynależność norm prawnych stanowiących podstawę jej wydania do norm prawa administracyjnego (publicznego) i wynikający z tej normy charakter przedmiotu regulacji w drodze uchwały. W ocenie Sądu Najwyższego odwołanie się w tej kwestii jedynie do celu wydania uchwały organu gminy, jakim jest wykonywanie zadań publicznych nie stanowi wystarczającej podstawy do uznania, że jest to uchwała w rozumieniu art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym, bowiem zadania publiczne gmina może wykonywać także poprzez podejmowanie czynności o charakterze cywilnoprawnym. W związku z tym należy wskazać, że materialnoprawną podstawą wyżej wymienionej uchwały Rady Miejskiej w S. są przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) oraz art. 2 ust. 1 i art. 21 ust. 9 ustawy

z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.), których przynależność do norm prawa publicznego nie może budzić wątpliwości. Powyższe przepisy upoważniają bowiem organy administracji publicznej, w tym przypadku organy gminy, do wykonywania zadań publicznych polegających na gospodarowaniu gruntami, budynkami i lokalami stanowiącymi składnik mienia komunalnego. Uprawnienia organów gminy w zakresie gospodarowania takimi nieruchomościami są wprawdzie realizowane w wykonywaniu przez gminę uprawnień płynących z prawa własności komunalnej, to jednak brak jest wystarczających podstaw do uznania, że podejmowane przez organy gminy uchwały odnoszące się do mienia komunalnego tylko ze względu na taki przedmiot regulacji nie należą do uchwał w rozumieniu art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym. Przy ocenie, czy uchwała organu gminy dotycząca gospodarowania mieniem komunalnym jest uchwałą z zakresu administracji publicznej należy bowiem uwzględnić także wynikający z ustawy o samorządzie terytorialnym i ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości podział kompetencji w tym zakresie między zarząd gminy a radę gminy, który daje podstawę do wniosku, że rada gminy, jako organ stanowiący i kontrolny w stosunku do zarządu gminy, jest upoważniona do ustalania zasad, względnie kryteriów gospodarowania tym mieniem, natomiast wykonywanie bezpośredniego zarządu tym mieniem, między innymi poprzez składanie oświadczeń woli w imieniu gminy, czyli podejmowanie czynności z zakresu prawa cywilnego, należy do właściwości zarządu gminy. Określona tymi przepisami właściwość zarządu gminy w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym nie wyklucza dopuszczalności ustalania w drodze uchwały rady gminy ogólnych, wiążących zarząd, zasad gospodarowania tym mieniem, podejmowanej na podstawie upoważnień zawartych w ustawach szczególnych i ustawie o samorządzie terytorialnym. Stanowiąc uchwały dotyczące gospodarowania mieniem komunalnym rada gminy działa w wykonaniu swoich ustawowych kompetencji o charakterze publicznoprawnym i jest uprawniona z tego tytułu do oddziaływania na treść czynności cywilnoprawnych podejmowanych przez zarząd gminy, chyba że przepisy ustaw zastrzegają wyłączną właściwość zarządu w tym zakresie.

Uchwała Rady Miejskiej w S. w swej treści nie zawiera jedynie zgody na podjęcie przez Zarząd S. czynności wymienionych w § 2 tej uchwały, lecz także określa wiążące Zarząd zasady, względnie kryteria dokonywania tych czynności, a ponadto ustala szczegółowe zasady przeprowadzania remontów wskazanych w załączniku do uchwały budynków komunalnych, administrowania tymi budynkami, realizacji budownictwa zamiennego, przekwaterowywania najemców lokali mieszkalnych i użytkowych w takich budynkach do budynków zamiennych oraz uprawnienia tych najemców do uzyskania lokali po ich wyremontowaniu. W związku z tym należy uznać, że trafny jest

pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w uzasadnieniu kwestionowanego niniejszą rewizją nadzwyczajną wyroku, iż powyższa uchwała Rady Miejskiej w S. jest uchwałą z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym. Powyższa uchwała wnika bowiem, wedle prawidłowej oceny Sądu, w sferę stosunków publicznoprawnych, określonych przepisami obowiązującej wówczas ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. - Prawo lokalowe (jednolity tekst: Dz. U z 1987 r., Nr 30 poz. 165 ze zm.) i ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Postanowienia projektu umowy, będącej integralną częścią zaskarżonej uchwały dotyczą nie tylko stron umowy, ale znacznej liczby osób zamieszkujących i wykonujących działalność gospodarczą w obrębie przeznaczonych do renowacji kwartałów miasta.

Podsumowując tę część rozważań należy stwierdzić, że Naczelny Sąd Administracyjny był władny ocenić zgodność powyższej uchwały Rady Miejskiej w S., jako uchwały z zakresu administracji publicznej z prawem, w tym z przepisami powołanych wyżej ustaw.

Zarzut wnoszącego rewizję nadzwyczajną, że kwestionując część przedmiotowej uchwały przez stwierdzenie jej niezgodności z prawem Sąd wyraził stanowisko, iż Zarząd Miasta nie mógł zawrzeć umowy cywilnoprawnej zawierającej § 46 pkt 2 o treści takiej jak w załączniku, a zatem wypowiedział się w sposób władczy w kwestiach dotyczących wyłącznie prawa cywilnego, nie jest trafny. Z treści uzasadnienia nie wynika bowiem, że Sąd rozważał tę kwestię, a tym bardziej, że zajął jakiekolwiek stanowisko w sprawie znaczenia powyższej uchwały dla skuteczności umowy cywilnoprawnej, jaką Zarząd Miasta S. zawrze (zawarł) z URGN. Nie podziеляjąc tego zarzutu rewizji nadzwyczajnej Sąd Najwyższy stwierdza, że Naczelny Sąd Administracyjny nie był uprawniony do oceny zgodności powyższej uchwały z postanowieniami umów najmu, zawartych między skarżącymi a miastem. Zgodnie bowiem z treścią art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym podstawą oceny prawidłowości podejmowanych przez organy gminy uchwał z zakresu administracji publicznej są przepisy prawa powszechnie obowiązującego, z których skarżący wywodzi swój interes prawny lub uprawnienie. W zakresie tej oceny nie mieści się kwestia zgodności uchwały rady gminy ustalającej zasady gospodarowania składnikami mienia komunalnego z postanowieniami umów najmu lokali w budynkach stanowiących własność komunalną.

Sąd Najwyższy jest zdania, że treść § 46 pkt 2 załącznika do powyższej uchwały stanowiąca, iż prawo pierwszeństwa zakupu lokali po renowacji przysługiwać będzie najemcom, z którymi stosunek najmu został rozwiązany z powodu oddania lokali do renowacji pod warunkiem, że nie spowoduje to obowiązku URGN do zbycia takich lokali po cenie niższej od ceny uzyskanej przy ich sprzedaży osobom trzecim powinna zostać oceniona przez Naczelny Sąd Administracyjny z uwzględnieniem szczególnych, bo

związanych z remontem lokali, przesłanek nabycia przez najemców określonego w tym przepisie prawa pierwszeństwa, a nadto w świetle art.21 ust. 7 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, który przewiduje prawo wyłączności osób w nim wymienionych do nabycia zajmowanego lokalu za cenę równą wartości tego lokalu, ustaloną w sposób określony w art. 38 tej ustawy, a więc w trybie bezprzetargowym (uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 15 września 1995 r., III CZP 109/95 OSNC 1996 z. 1 poz. 5). Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela pogląd wyrażony w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 1995 r., III CZP 161/94 (OSNC 1995 z. 5 poz. 1), że powyższy przepis ustawy wzmacnia pozycję prawną najemcy lub dzierżawcy lokalu, co skłania do wniosku, iż powyższe prawo wyłączności tych osób do nabycia lokalu za określoną w tym przepisie cenę, podlega szczególnej ochronie i nie może być ograniczone w drodze uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a ustawy o samorządzie terytorialnym i art. 2 ust. 1 oraz 21 ust. 9 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====