

Postanowienie z dnia 3 września 1998 r.

III RN 52/98

Uchwała rady gminy (miasta) określająca zasady gospodarowania mieniem gminy i kryteria sprzedaży lokali mieszkalnych, mieszkalno-użytkowych i użytkowych oraz ogólne zasady czynności organów gminy co do sposobu zarządu mieniem dotyczy spraw z zakresu administracji publicznej i może być zaskarżona do sądu administracyjnego w trybie 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.) i na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 20 ust. 1-3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

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

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Włodzimierza Skoniecznego po rozpoznaniu w dniu 3 września 1998 r. na rozprawie sprawy ze skargi Andrzeja R. na uchwałę Rady Miejskiej w S. z dnia 27 kwietnia 1993 r. [...] w przedmiocie ustalania kryteriów sprzedaży lokali mieszkalnych i mieszkalno-użytkowych, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie [...] od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Gdańsku z dnia 23 października 1997 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

Rada Miejska w S. podjęła w dniu 27 kwietnia 1993 r. uchwałę [...] w sprawie ustalenia kryteriów sprzedaży lokali mieszkalnych i mieszkalno-użytkowych na tere-

nie miasta S. w domach będących własnością Gminy Miejskiej S. Jako podstawę prawną uchwały Rada Miejska podała art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3, 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. 21 ust. 9 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.).

Powyższą uchwałę zaskarżył do Naczelnego Sądu Administracyjnego Andrzej R. w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym. Zdaniem skarżącego brak w uchwale określenia lokalu użytkowego powoduje, że Zarząd Miasta w S. decyduje o sprzedaży tych lokali niezgodnie z prawem, bowiem oferuje lokale niesamodzielne, a zwłaszcza części lokali mieszkalno-usługowych. Skarżący wniósł o orzeczenie niezgodności z prawem tej uchwały.

Postanowieniem z dnia 23 października 1997 r. [...] Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku odrzucił skargę.

W uzasadnieniu postanowienia NSA stwierdził, że ustawa o samorządzie terytorialnym nie zawiera przepisów zakazujących radzie gminy podejmowania uchwał, które regulowałyby zasady prowadzenia polityki gospodarczej realizowanej przez organy gminy. Wręcz przeciwnie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a tej ustawy przewiduje możliwość podejmowania takich uchwał, a gmina jako właściciel mienia komunalnego może formułować zasady polityki dysponowania takim mieniem. Jako właściciel i dysponent mienia komunalnego gmina może stosownie do zasady swobody umów określać zasady sprzedaży lokali mieszkalnych, mieszkalno-użytkowych i użytkowych, będących jej własnością. Uprawnienia te wynikają z pozycji właściciela mienia. Określając takie zasady w formie uchwały kierowanej do Zarządu Gminy, Rada Gminy czyni to nie pod postacią prawa gminnego, lecz aktu kierownictwa wewnętrznego skierowanego do swoich organów, ujmując w pewne ramy zasady postępowania w odniesieniu do przewidywanej większej liczby powtarzających transakcji. W uchwale może też określić pewne wzorce umów i warunki ich zawarcia z osobami trzecimi. Zdaniem NSA taki charakter uchwały nie daje podstaw do jej zaskarżenia w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym, pomimo iż uchwała dotyczy nieograniczonej liczby osób. Nie jest ona uchwałą gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, lecz aktem kierownictwa wewnętrznego, który nie mieści się w katalogu spraw dotyczących właściwości NSA, przewidzianych w art. 16 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368

ze zm.). Z tego względu NSA uznał skargę za niedopuszczalną i z mocy art. 27 ust. 2 ustawy o NSA postanowił ją odrzucić. NSA zwrócił uwagę na to, że skarżący na rozprawie sprecyzował treść swej skargi w ten sposób, że określił, iż chodzi mu o unieważnienie umowy sprzedaży części lokalu mieszkalno-użytkowego, który nabył Zygmunt K. Sąd uznał, że tego rodzaju żądanie może być dochodzone przed sądem powszechnym, a nie przed NSA, który nie jest właściwy do rozpoznania tego rodzaju sprawy.

Od powyższego postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Gdańsku z dnia 23 października 1997 r., Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł rewizję nadzwyczajną, w której zarzucił temu postanowieniu rażące naruszenie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym oraz art. 2, 7 i 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483). Prezes NSA wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu - Ośrodkowi Zamiejscowemu w Gdańsku do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym przyznaje każdemu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone, możliwość zaskarżenia uchwały organów gminy (zarządu i rady), podjętej w sprawach z zakresu administracji publicznej. Ustawodawca nie zamieścił w tej ustawie definicji pojęcia „sprawy z zakresu administracji publicznej”, pomimo iż wielokrotnie posługuje się tym pojęciem np. w art. 39, art. 101 § 1 i art. 102 wymienionej ustawy. Poglądy prawne wyrażone na ten temat w judykaturze są niejednolite ze względu na rozmaity charakter prawny tych uchwał, wymagających różnej oceny prawnej w zależności od ich konkretnej treści. W piśmiennictwie prawniczym na ogół przyjmuje się, że wykładnia systemowa tego pojęcia pozwala uznać, że sprawą z zakresu administracji publicznej jest akt administracyjny skierowany do mieszkańców gminy, zawierający przepisy powszechnie obowiązujące, w tym także określające zasady i ogólne czynności z zakresu zarządu majątkiem gminy adresowane do mieszkańców gminy, jak również do jej organów w celu bezpośredniego wykonywania przez gminę zadań publicznych odnoszących się do podmiotów prawa, jako członków społeczności lokalnej. Nie mieszczą się w tym pojęciu sprawy indywidualne rozstrzygane w konkretnych sprawach w dro-

dze decyzji administracyjnych, dotyczące imiennie oznaczonego adresata i wywołujące dla niego skutki w sferze cywilnoprawnej (por. A. Zieliński, Zbycie nieruchomości budowlanej gminy a skarga z art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym, PiP 1994, z. 2, s. 12 i następne; A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o samorządzie terytorialnym, Komentarz Warszawa 1997 r. s. 450). Zasluguje także na uwagę wyrażony przez M. Bogusza pogląd, że „podstawą zaskarżenia w trybie art. 101 ust. 1 u.s.t. jest niezgodność z prawem uchwały organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, wywołującej negatywne następstwa w sferze prawnej skarżącego (zniesienie, ograniczenie, uniemożliwienie realizacji uprawnienia, naruszenie interesu prawnego), zaś podstawą jej wzruszenia - niezgodność z prawem” (Podstawy zaskarżenia i wzruszenia uchwały organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym, PiP z 1994 r. z. 12, s. 64 i następne).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego po wejściu w życie ustawy o samorządzie terytorialnym powstała potrzeba bliższego określenia znaczenia pojęcia ustawowego „spraw z zakresu administracji publicznej oraz konkretyzacji przedmiotowych spraw, które mieszczą się w tym pojęciu. W wyroku z dnia 14 marca 1991 r., III ARN 3/91 Wspólnota 1992 r. z. 11 s. 16, Sąd Najwyższy stwierdził, że ustawa o samorządzie terytorialnym „powołuje gminę, jako wspólnotę samorządową (art. 1 ust. 2) do wykonywania zadań publicznych, w czym mieści się działanie w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym w myśl art. 6 ust. 1. W wykonywaniu zadań publicznych gmina ma prawo do stanowienia przepisów gminnych powszechnie obowiązujących na obszarze gminy (art. 40 ust. 1 ustawy), a dotyczących również zasad zarządu mieniem gminy, czyli inaczej mówiąc mieniem wspólnoty samorządowej”. W uzasadnieniu postanowienia z dnia 26 września 1996 r., III ARN 45/96 (OSNAPiUS 1997 nr 8, poz. 125), Sąd Najwyższy stwierdził, że 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 sprawach 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 postanowieniu z dnia 24 września 1997 r., III RN 41/97 (OSNAPiUS 1998 nr 6, poz. 171) Sąd Najwyższy stwierdził, że gminy jako jednostki samorządu terytorialnego powołane zostały wyłącznie w celu realizacji zadań publicznych. W sensie nor-

matywnym całokształt spraw zaliczonych do zakresu działania gminy ma na celu realizację zadań publicznych i z tej przyczyny sprawy te należą do zakresu administracji publicznej. Przewidziana w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym skarga na uchwałę, podjętą przez organ gminy „w sprawie z zakresu administracji publicznej” stanowić ma jedną z form gwarancji prawnych realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady praworządności. Dlatego nasuwające się w praktyce wątpliwości co do dopuszczalności drogi sądowoadministracyjnej powinny być interpretowane na rzecz ochrony praw obywatelskich i prawa do sądu. Na podstawie tych wywodów Sąd Najwyższy sformułował tezę, że „na uchwałę rady gminy w sprawie określenia zasad gospodarki nieruchomościami służy skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym”.

Szerokie rozumienie pojęcia „spraw z zakresu administracji publicznej” przyjął także Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 14 września 1994 r., W 10/94 (OTK 1994 cz. II, poz. 44 i 46). Ten kierunek wykładni pojęcia spraw z zakresu administracji publicznej aprobuje skład orzekający Sądu Najwyższego w niniejszej sprawie. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego występuje także kierunek szerokiego rozumienia spraw z zakresu administracji publicznej. W nie opublikowanym wyroku z dnia 2 czerwca 1993 r., SA/Wr 302/93 NSA stwierdził, że w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym można wnieść skargę „na uchwałę podjętą przez organ gminy w sprawie ogłoszenia przetargu na sprzedaż, oddanie w wieczyste użytkowanie, dzierżawę lub najem lokalu albo nieruchomości, jeżeli dana czynność narusza uprawnienia skarżącego, chronione przepisami prawa z zakresu administracji publicznej”. W wyroku z dnia 7 listopada 1991 r., SA/Wr 824/91 (poczwolany przez W. Abramowicza w publikacji „Samorząd terytorialny w orzecznictwie NSA”, Librata 1994, s. 75) NSA stwierdził, że „uchwała rady gminy ustalająca tryb przetargowy sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych jest uchwałą w sprawie z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym”.

Skarga wniesiona przez Andrzeja R. w niniejszej sprawie dotyczy w istocie tego samego rodzaju uchwały organu gminy miejskiej, określającej kryteria sprzedaży lokali mieszkalnych i mieszkalno-usługowych, która powinna być zaliczona do uchwał w sprawie z zakresu administracji publicznej. Podstawowym celem tej uchwały było określenie zasad gospodarowania mieniem gminy w zakresie sprzeda-

ży lokali mieszkalnych i mieszkalno-usługowych. Tego rodzaju uchwała rady gminy miejskiej określająca zasady gospodarowania mieniem gminy i kryteria sprzedaży lokali mieszkalnych i mieszkalno-usługowych - zdaniem Sądu Najwyższego - wywiera skutki w zakresie prawa cywilnego i administracyjnego. W części w jakiej uchwała odnosi się do czynności organów wewnętrznych gminy stanowi akt kierownictwa wewnętrznego, a w zakresie w jakim wywołuje skutki zewnętrzne dotyczące najemców lokali i osób trzecich, zainteresowanych nabyciem takich lokali jest sprawą z zakresu administracji publicznej. Uchwała taka może być zaskarżona do sądu administracyjnego w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym.

Naczelny Sąd Administracyjny odrzucając skargę na uchwałę Rady Miejskiej w S. pominął treść art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). Przepis ten zawiera definicję pojęcia „sprawy z zakresu administracji publicznej” stanowiąc, że „ilekroć w niniejszej ustawie jest mowa o decyzjach, postanowieniach, innych aktach lub czynnościach oraz sprawach z zakresu administracji publicznej, należy przez to rozumieć wszelkie akty, czynności, działania, i sprawy załatwiane przez organy wymienione w ust. 2, które nie mają charakteru cywilnoprawnego”.

Mając to na uwadze należy w konkluzji stwierdzić, że uchwała rady gminy (miasta), określająca zasady gospodarowania mieniem gminy i kryteria sprzedaży lokali mieszkalnych, mieszkalno-użytkowych oraz ogólne zasady czynności organów gminy co do sposobu zarządu mieniem, zawiera przepisy powszechnie obowiązujące mieszkańców gminy i jej organów, zmierzające do wykonywania zadań publicznych gminy w odniesieniu do członków społeczności lokalnej. Uchwała taka dotyczy spraw z zakresu administracji publicznej i może być zaskarżona do sądu administracyjnego w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym i na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 20 ust. 1 - 3 ustawy o NSA.

Zaskarżona do NSA uchwała Rady Miasta S. mieści się w ramach powyższej definicji ustawowej. Odmienne w tej kwestii stanowisko wyrażone w zaskarżonym postanowieniu NSA narusza w sposób rażący art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym, jak również art. 20 ust. 3 ustawy o NSA i przepisy konstytucyjne wskazane w zarzutach rewizji nadzwyczajnej. Na skutek tego strona skarżąca została pozbawiona możliwości realizacji przysługującego jej prawa do rozpoznania sprawy przez niezawisły sąd.

Mając to wszystko na uwadze Sąd Najwyższy na zasadzie art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządził Prezydent 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) w związku z art. 236 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 393¹³ KPC postanowił, jak w sentencji.

=====