

**Wyrok z dnia 1 grudnia 1994 r.
III ARN 66/94**

Art. 13 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 r. oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U Nr 103, poz. 446 ze zm.) nie upoważnia rady gminy do nakładania na inwestorów budownictwa mieszkaniowego innych obowiązków, niż obowiązek zawierania umów o wzajemnych zobowiązaniach gminy i inwestora związanych z realizacją tego rodzaju budownictwa.

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 1 grudnia 1994 r. sprawy ze skargi Wojewody W. na uchwałę Rady Miejskiej w W. z dnia 3 stycznia 1992 r., [...] w przedmiocie obowiązku zawierania umów o wzajemnych zobowiązaniach gminy i inwestora realizującego budownictwo mieszkaniowe, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 grudnia 1993 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

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

Rada Miejska w W. w § 1 uchwały [...] z dnia 3 stycznia 1992 r. w sprawie obowiązku zawierania umów o wzajemnych zobowiązaniach gminy i inwestora realizującego budownictwo mieszkaniowe nałożyła na inwestorów budownictwa mieszkaniowego ubiegających się o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę obowiązek zawierania z Zarządem Miasta W. umów dotyczących wzajemnych zobowiązań gminy i inwestora, związanych z realizacją budownictwa mieszkaniowego i uwzględniających świadczenia na rzecz rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej miasta. W § 2 tej uchwały Rada Miejska upoważniła Zarząd Miasta do określenia wysokości wzajemnych świadczeń w zależności od rodzaju i wielkości inwestycji.

Wojewoda W. w skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie zarzucił uchwale rażące naruszenie postanowień ustawy z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 103, poz. 446 ze zm.), zwanej niżej "ustawą z dnia 4 października 1991 r." oraz ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (jednolity tekst: Dz. U. z 1989 r., Nr 17, poz. 99 ze zm.), zwanej niżej "ustawą o planowaniu przestrzennym" i wniósł o stwierdzenie nieważności tej uchwały i wstrzymanie jej wykonania. Zdaniem Wojewody określony w uchwale obowiązek świadczenia inwestorów budownictwa mieszkaniowego na rzecz rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej miasta jest w istocie formą wprowadzenia nowego

podatku bez jakichkolwiek upoważnień ustawowych.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 28 grudnia 1993 r. [...] skargę oddalił. Oceniając legalność zaskarżonej uchwały w granicach wyznaczonych przez art. 94 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16 poz. 95 ze zm.) zwanej niżej "ustawą o samorządzie terytorialnym" Sąd stwierdził, że uchwała wypełnia dyspozycję art. 13 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 4 października 1991 r., ponieważ treść § 1 uchwały obejmuje wszystkie elementy wymienione w tym przepisie ustawy. Wprawdzie w tekście § 1 uchwały nie odniesiono się wprost do planów zagospodarowania przestrzennego, to jednak skoro mowa jest o świadczeniach na rzecz rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej miasta, które są elementami miejscowego ogólnego planu zagospodarowania przestrzennego w rozumieniu art. 26 ust. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu przestrzennym, to tym samym pośrednio nawiązano do planów miejscowych. Ponadto Sąd stwierdził, że Zarząd Miasta powinien być upoważniony jedynie do negocjowania wysokości świadczeń, a nie - jak to stwierdzono w uchwale - do ich określania, bowiem w pojęciu "określenie" mieści się element narzucania swej woli, związany bardziej z procesem decyzyjnym niż z umownym. W ocenie Sądu powyższe uchybienie nie daje podstawy do orzeczenia niezgodności zaskarżonej uchwały z prawem.

W rewizji nadzwyczajnej od tego wyroku Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucając, że wyrok został wydany z rażącym naruszeniem art. 13 ust. 3 pkt 3. ustawy z dnia 4 października 1991 r., art. 207 § 4 w związku z art. 216a § 1 k.p.a. i art. 94 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym oraz art. 3 Przepisów Konstytucyjnych, wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie o niezgodności kwestionowanej uchwały z prawem. Skarżący w szczególności zarzucił, że uchwała, czego nie dostrzegł Sąd Administracyjny, ustala w sposób dowolny zakres i treść obowiązków inwestorów budownictwa mieszkaniowego. Dowolność ta zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich przejawia się w całkowitym oderwaniu treści uchwały od celu i przedmiotowego zakresu ustawy, na podstawie której została wydana oraz w abstrakcyjnym stosunku do miejscowego lub uproszczonego planu zagospodarowania przestrzennego, realizacji celów którego powinna służyć. Powyższa uchwała nie odnosi się bowiem w swej treści do ustaleń wynikających z planu miejscowego, a ponadto nakłada na potencjalnych inwestorów obowiązek ponoszenia świadczeń na rzecz ogólnie pojętej infrastruktury technicznej i społecznej miasta. W ocenie skarżącego dowolność w zakresie rodzaju i wysokości wzajemnych świadczeń gminy i inwestora poszerza zawarte w uchwale upoważnienie Zarządu Miasta do określenia wysokości tych świadczeń, w sytuacji gdy w grę wchodzi stosunki wzajemne o charakterze cywilnoprawnym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Trafnie zarzuca skarżący, że Naczelny Sąd Administracyjny oceniając legalność uchwały Rady Miejskiej w W. nie dostrzegł swoistej dowolności, jaką niesie ze sobą uchwała w zakresie rodzaju i granic obowiązków nakładanych na inwestorów budownictwa mieszkaniowego. Art. 13 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 4 października 1991 r. stanowiący podstawę prawną tej uchwały określa w sposób jednoznaczny wymagania odnoszące się do treści tego rodzaju uchwał. Wykładnia gramatyczna tego przepisu w

związku z art. 14 ust. 3 pkt 4 tej ustawy prowadzi do wniosku, że treścią uchwały rady gminy wydanej na podstawie art. 13 ust. 3 pkt 3 ustawy może być jedynie nałożenie na inwestorów budownictwa mieszkaniowego obowiązku zawierania umów o wzajemnych zobowiązaniach gminy i inwestora związanych z realizacją takiego budownictwa. Ostatnio powołany przepis ustawy z 4 października 1991 r. nie upoważnia natomiast rady gminy do nakładania na inwestorów budownictwa mieszkaniowego jakichkolwiek innych obowiązków, a w szczególności obowiązku nie określonych bliżej świadczeń na rzecz rozwoju ogólnie pojętej infrastruktury technicznej i społecznej miasta. Z ustawowo określonego celu uchwały nakładającej obowiązek zawierania wspomnianych umów, jakim jest realizacja ustaleń planu miejscowego lub planu uproszczonego, wynika ponadto, że nałożenie takiego obowiązku powinno być powiązane z realizacją konkretnych, ustalonych w tych planach, zamierzeń inwestycyjnych związanych z realizacją budownictwa mieszkaniowego, w tym zwłaszcza w zakresie obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, socjalnej i usługowej niezbędnej dla funkcjonowania wznoszonych osiedli lub domów (art. 1 ustawy). Należy w związku z tym stwierdzić, że określony uchwałą rady gminy obowiązek zawierania umów o wzajemnych zobowiązaniach gminy i inwestora związanych z realizacją budownictwa mieszkaniowego powinien pozostawać w ścisłym związku z funkcjonowaniem wznoszonych obiektów mieszkalnych oraz wynikać w sposób jednoznaczny z zadań i celów ustalonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Niedopuszczalne jest zatem nałożenie takiego obowiązku w sposób generalny na wszystkich inwestorów budownictwa mieszkaniowego na obszarze gminy bez powiązania przedmiotowego obowiązku z ustaleniami planów miejscowych. W przeciwnym bowiem razie, na co trafnie zwraca uwagę skarżący, rodzaj i wysokość wzajemnych świadczeń gminy i inwestora mogą przybrać charakter zupełnie dowolny, abstrahujący od przesłanek i celów ustawy, która dopuszcza możliwość zawierania tego typu umów.

Pozostaje do rozważenia kwestia określenia wysokości i rodzaju wzajemnych świadczeń gminy i inwestora związanych z realizacją budownictwa mieszkaniowego. Sąd Najwyższy jest zdania, że art. 13 ust. 3 pkt 3 ustawy nie upoważnia rady gminy do określenia w formie uchwały rodzaju i wysokości takich świadczeń, te są bowiem ustalane w drodze umowy między zarządem gminy a inwestorem. Należy ponadto podkreślić, że zawarcie takiej umowy poprzedza określenie przez zarząd wstępnych warunków takiej umowy, które stanowią integralną część udzielanej inwestorowi informacji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Podstawą udzielenia takiej informacji, w tym określenia wstępnych warunków umowy o wzajemnych zobowiązaniach gminy i inwestora związanych z realizacją budownictwa mieszkaniowego, są ustalenia planu miejscowego lub planu uproszczonego (art. 13 ust. 1 ustawy). Oznacza to, że określenie przez zarząd takich warunków powinno nawiązywać wprost do ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego. Należy ponadto przyjąć, że ustawa przewiduje wyłączną właściwość zarządu zarówno w zakresie określenia warunków wstępnych umowy jaki i w zakresie negocjowania jej treści. W związku z tym nie jest dopuszczalne regulowanie w uchwale rady gminy wydanej na podstawie art. 13 ust. 3 pkt 3 ustawy i mającej charakter przepisu gminnego powszechnie obowiązującego zobowiązań inwestorów związanych z realizacją budownictwa mieszkaniowego. Należy zatem również uznać za nieprawidłowe zawarte w kwestionowanej uchwale Rady

Miejskiej w W. upoważnienie dla Zarządu do określenia wysokości wzajemnych świadczeń gminy i inwestora. Wbrew bowiem stanowisku Sądu Administracyjnego, który uznał to uchybienie za nieistotne, w praktyce sprowadziło się to do opracowania przez Zarząd wzoru umowy, w której jednostronnie nakłada się na potencjalnych inwestorów obowiązek świadczeń pieniężnych. Należy podzielić pogląd skarżącego, że zawarte w kwestionowanej uchwale rozwiązania przeczą wyraźnie celowi ustawy z dnia 4 października 1991 r., której miały służyć, bowiem zamiast stymulować rozwój budownictwa mieszkaniowego praktycznie go hamują, przesuując w istocie fundusze inwestora na cele nie związane z prowadzoną przez niego inwestycją.

Dokonując wykładni mających zastosowanie w rozpoznawanej sprawie przepisów powyższej ustawy Sąd Najwyższy stwierdza, że przepis art. 13 ust. 3 pkt 3 ustawy wymaga szczególnie ostrożnej interpretacji, bowiem przyjęcie stanowiska wyrażonego w kwestionowanej uchwale i uzasadnieniu wyroku Sądu Administracyjnego oznaczałoby sankcjonowanie sprzecznej z rozwiązaniami ustawy o samorządzie terytorialnym praktyki, w której organy gminy w sposób jednostronny przerzucają ciążące na nich obowiązki ustawowe na obywateli. Skoro bowiem zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, a zadania te odnoszą się w szczególności do szeroko ujętej infrastruktury technicznej, usługowej i społecznej gminy (art. 7 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym), to przepisy prawa upoważniające organy gminy do nakładania na obywateli obowiązku zawierania umów o wzajemnych zobowiązaniach gminy i obywatela w zakresie realizacji ustawowych zadań gminy, jako ustanawiające wyjątek od reguły ponoszenia kosztów wykonywania tych zadań przez gminy, należy interpretować ścieśniająco.

Biorąc te wszystkie okoliczności pod rozwagę Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że uwzględnieniu rewizji nadzwyczajnej nie stoi na przeszkodzie upływ 6 miesięcy do jej wniesienia. W sytuacji bowiem, gdy treść uchwały, będącej przepisem gminnym, stwarza możliwość nakładania na obywateli obowiązków nie mających umocowania w ustawie, a przez to bezprawnego obciążenia obywateli przez gminę kosztami wykonywania jej ustawowo określonych zadań, wyrok Sądu Administracyjnego oddalający w stosunku do takiej uchwały skargę należy uznać za wydany z naruszeniem interesu Rzeczypospolitej Polskiej.

Mając powyższe na uwadze na podstawie art. 422 § 2 k.p.c. Sąd Najwyższy orzekł jak sentencji.

=====