

Wyrok z dnia 9 czerwca 1999 r.

III RN 14/99

Dla orzeczenia o niezgodności z prawem uchwały organu gminy konieczne jest wskazanie przepisu, którego naruszenie stanowi przesłankę stwierdzenia jej nieważności (art. 94 ust. 2 w związku z 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.).

Przewodniczący: SSN Andrzej Wasilewski (sprawozdawca), Sędziowie SN: Walerian Sanetra, Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 9 czerwca 1999 r. na rozprawie sprawy ze skargi Danuty i Eugeniusza P. na uchwałę Rady Gminy w L. z dnia 27 lutego 1997 r. [...] w przedmiocie uchylecia uchwały Rady Gminy w L. z dnia 30 sierpnia 1996 r. [...], na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Gdańsku z dnia 23 czerwca 1998 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Gdańsku do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e

Rada Gminy w L. uchwałą [...] z dnia 30 sierpnia 1996 r., podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) oraz art. 4 i art. 20 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 127), przeznaczyła do sprzedaży położoną w L. działkę [...] o powierzchni 0,1419 ha oraz znajdujący się na niej budynek mieszkalny i gospodarczy. W § 3 tej uchwały znalazło się postanowienie, w myśl którego jeżeli dotychczasowy użytkownik nie skorzysta z prawa pierwokupu, to Rada Gminy

podejmie uchwałę w sprawie sprzedaży wymienionych w tej uchwale składników mienia komunalnego w drodze przetargu nieograniczonego. Jednakże z chwilą, gdy Zarząd Gminy w L. ogłosił sprzedaż tej nieruchomości, użytkownicy zlokalizowanego na niej budynku mieszkalnego - małżeństwo Danuta i Eugeniusz P. potraktowali ogłoszenie to jako skierowaną do nich ofertę sprzedaży i odpowiadając na nią pozytywnie w dniu 9 stycznia 1997 r. wpłacili pierwszą ratę należności z tego tytułu. Tymczasem w dniu 27 lutego 1997 r. Rada Gminy w L. uchwałą [...] uchyliła swoją poprzednią uchwałę [...] z dnia 30 sierpnia 1996 r. Wówczas użytkownicy budynku mieszkalnego usytuowanego na działce wymienionej w uchwale Rady Gminy w L. [...] z dnia 30 sierpnia 1996 r. wnieśli skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Gdańsku na uchwałę Rady Gminy w L. [...] z dnia 27 lutego 1997 r., żądając stwierdzenia jej nieważności. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 23 czerwca 1998 r. [...] na podstawie art. 94 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym stwierdził, że zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem prawa. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd podniósł w szczególności, że plan zagospodarowania przestrzennego obowiązujący w chwili podejmowania przez Radę Gminy w L. obu wymienionych wyżej uchwał określał strefę, w granicach której znajduje się przedmiotowa nieruchomość wraz z budynkiem mieszkalnym, jako teren rzemiosła usługowego i nie przewidywał likwidacji funkcji mieszkalnej. W opinii tego Sądu: „nie kwestionując uprawnień Rady Gminy do swobodnego podejmowania uchwał w zakresie sprzedaży nieruchomości, stwierdzić należy, że zmiana tych uchwał bez żadnej racjonalnej przyczyny, a w szczególności w braku należytego wyjaśnienia problemu, w tym podstaw do uchylenia uchwały o oddaniu nieruchomości do sprzedaży bezprzetargowej, narusza zaufanie do organów gminy i stanowi rażące naruszenie prawa”.

Minister Sprawiedliwości pismem z dnia 25 lutego 1999 r. [...] wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Gdańsku z dnia 23 czerwca 1998 r. [...] zarzucając mu rażące naruszenie art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm. - powoływanej jako: ustawa o NSA), art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a oraz art. 94 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym, a w konsekwencji na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o NSA wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Gdańsku do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu rewizji

nadzwyczajnej podniesiono w szczególności, że z dokonanych w sprawie ustaleń wynika, iż na skutek protestów wniesionych przez małżonków Mariana i Wioletę M., właścicieli nieruchomości otaczających przedmiotową działkę [...], co do wykonania pierwotnej uchwały Rady Gminy w L. [...] z dnia 30 sierpnia 1996 r., Zarząd Gminy w L. podjął dodatkowe czynności wyjaśniające i zwrócił się do Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego dla Województwa B. oraz do Wojewódzkiego Biura Planowania Przestrzennego w B. o wyrażenie opinii w niniejszej sprawie. Dyrektor Wojewódzkiego Biura Planowania Przestrzennego w piśmie z dnia 22 stycznia 1997 r. negatywnie zaopiniował sprzedaż znajdującego się na działce [...] budynku mieszkalnego, wskazując na to, że w obowiązującym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego Gminy L., który uchwalony został uchwałą Rady Gminy w L. [...] z dnia 30 marca 1993 r., działka ta określona jest jako grunt rolny, położony w strefie uciążliwości sanitarnej otaczających go zakładów masarskich i ubojni zwierząt. Z kolei Wojewódzki Inspektor Sanitarny w piśmie z dnia 27 stycznia 1997 r. stwierdził, że przedmiotowy budynek mieszkalny znajduje się w otoczeniu terenów przemysłowych, zabudowanych zakładami przetwórstwa mięsnego i będących źródłem zagrożeń higienicznych dla otaczającego terenu, a w konkluzji stwierdził, że sytuacja taka uniemożliwia prawne utrzymanie funkcji mieszkaniowej i jej akceptację przez Państwową Inspekcję Sanitarną. Podejmując uchwałę [...] z dnia 27 lutego 1997 r. Rada Gminy w L. w jej uzasadnieniu powołała się na treść obu wymienionych wyżej opinii. Dlatego w rewizji nadzwyczajnej zarzucono, że brak jest przesłanek dla stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, tym bardziej jeśli zważyć, że określanie zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych stanowiących własność gminy należy do wyłącznej właściwości rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie terytorialnym), a stwierdzenie nieważności uchwały organu gminy jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest ona sprzeczna z prawem (art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym), z tym, że zasadniczo nie może to nastąpić po upływie jednego roku od daty podjęcia takiej uchwały (art. 94 ust. 1 z zastrzeżeniem wynikającym z art. 90 ust. 1 oraz w związku z art. 94 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym). Skarżący - Danuta i Eugeniusz P. w odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną wnieśli o jej odrzucenie, zarzucając równocześnie, że zarówno przedmiotowa uchwała Rady Gminy w L. [...] z dnia 30 sierpnia 1997 r., jak i rewizja nadzwyczajna opierają się na niewiarygodnych („sfalszowanych” lub „poświadczających nieprawdę”) dokumentach.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest zasadna.

Stosownie do art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1990 r. Nr 13, poz. 74 ze zm. - powoływanej nadal jako: ustawa o samorządzie terytorialnym), jeżeli z powodu upływu jednego roku od daty podjęcia uchwały nie stwierdzono jej nieważności, orzeka się o jej niezgodności z prawem, o ile istnieją przesłanki dla stwierdzenia jej nieważności, tzn. o ile jest ona sprzeczna z prawem (art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym). W takim wypadku należy wskazać przepis lub przepisy prawne, których naruszenie stanowiło przesłankę uzasadniającą stwierdzenie nieważności uchwały organu gminy. Tymczasem Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku zaskarżonym wyrokiem z dnia 23 czerwca 1998 r. [...], powołując się zresztą wyłącznie na art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym oraz na art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), stwierdził jedynie, że zaskarżona uchwała Rady Gminy w L. z dnia 27 lutego 1997 r. [...] podjęta została z naruszeniem prawa skutkującym jej nieważność, ale - co trafnie zarzuca rewizja nadzwyczajna - nie wskazał przesłanek uzasadniających to stwierdzenie, a w szczególności nie wskazał żadnego przepisu prawa, który naruszony został tą uchwałą. Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika jedynie, że Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, iż treść przedmiotowej uchwały nie była zgodna z ustaleniami „planu zagospodarowania przestrzennego” (chodzi przy tym zapewne, choć w uzasadnieniu wyroku nie ma o tym mowy, o miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego uchwalony uchwałą [...] Rady Gminy w L. z dnia 30 marca 1993 r., w jego wersji uwzględniającej zmianę wprowadzoną w 1994 r.), ponieważ przedmiotowa działka gruntu [...], która w planie tym oznaczona została symbolem 5 UR i określono ją jako tzw. teren rzemiosła usługowego: „była już wówczas zabudowana budynkiem mieszkalnym, w którym zamieszkiwali skarżący, a plan zagospodarowania przestrzennego nie przewidywał likwidacji funkcji mieszkalnej”. Tym niemniej w zaskarżonym wyroku nie wskazano jednak ani konkretnych postanowień tego planu zagospodarowania przestrzennego, ani też innych przepisów prawnych (ustawowych), których naruszenie mogłoby w danym wypadku uzasadniać stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały gminy.

Biorąc powyższe pod uwagę, stosownie do wniosku rewizji nadzwyczajnej, 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 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.

=====