

## **Uchwała z dnia 13 lutego 2003 r., III CZP 93/02**

*Sędzia SN Zbigniew Strus (przewodniczący, sprawozdawca)*

*Sędzia SN Józef Frąckowiak*

*Sędzia SN Zbigniew Kwaśniewski*

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Janiny S. przeciwko Gminie Miasta P. i Polskiemu Związkowi Działkowców, reprezentowanemu przez Zarząd Wojewódzki w L. o ustalenie, po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 13 lutego 2003 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Piotra Wiśniewskiego, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Lublinie postanowieniem z dnia 3 lipca 2002 r.:

"Czy do oddania nieodpłatnie w użytkowanie wieczyste organizacjom zrzeszającym działkowców gruntu, stanowiącego własność gminy, przeznaczonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod pracownicze ogrody działkowe, na podstawie przepisu art. 4 ust. 6 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) – w brzmieniu ustalonym przez art. 3 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz.U. Nr 99, poz. 486 ze zm.) – wymagane było – po wejściu w życie art. 3 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz.U. Nr 99, poz. 486 ze zm.) – podjęcie przez radę gminy uchwały określającej zasady nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych, przewidzianej w przepisie art. 18 ust. 2 pkt 9 a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) ?"

podjął uchwałę:

**Przepis art. 18 ust. 2, pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jedn. tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) miał zastosowanie w razie nieodpłatnego oddania gruntu stanowiącego własność gminy w użytkowanie wieczyste, organizacjom zrzeszającym**

**działkowców, na podstawie przepisu art. 4 ust. 6 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w brzmieniu ustalonym przez art. 3 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz.U. Nr 99, poz. 486).**

### **Uzasadnienie**

Przedstawione Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne wyłoniło się przy rozpoznawaniu sprawy wszczętej z powództwa Janny S. przeciwko Gminie Miasta P. i Związkowi Działkowców, Zarządowi Wojewódzkiemu w L. o ustalenie nieważności czynności prawnej. Czynność ta – umowa sporządzona dnia 4 listopada 1997 r. w formie aktu notarialnego – dotyczyła nieodpłatnego, z pominięciem przetargu, oddania przez Gminę w użytkowanie wieczyste Polskiemu Związkowi Działkowców nieruchomości składających się z działek nr 693/6, 693/7, 690/56, stanowiących wcześniej własność powódki i wywłaszczonych w latach 1979-80.

Po zawarciu umowy z dnia 4 listopada 1997 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdził, że wywłaszczenie nastąpiło z naruszeniem prawa, lecz decyzje wywołały skutek nieodwracalny (komunalizacja i oddanie w użytkowanie wieczyste).

Sąd Rejonowy oddalił powództwo przyjmując, że zasady zbywania nieruchomości gminnych określała uchwała Rady Miasta Puławy z dnia 2 września 1993 r. Omawiana czynność została pozytywnie zaopiniowana przez właściwą komisję Rady, a umowa była zgodna z przepisem art. 4 ust. 6 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm. – dalej "u.g.g.", w brzmieniu uwzględniającym art. 3 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, Dz.U. Nr 99, poz. 486) i planem zagospodarowania przestrzennego. Sąd odwoławczy wskazał jako kwestię zasadniczą ustalenie zakresu upoważnienia zawartego we wspomnianej uchwale Rady Miasta, skoro w dacie jej podejmowania nie było przepisu pozwalającego na nieodpłatne oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste organizacjom zrzeszającym działkowców. Uchwała z 1993 r., ze względu na ówczesny stan prawny, określała

tylko zasady przekazywania nieruchomości z zasobu gminnego Skarbowi Państwa lub innej gminie.

Przedstawione wątpliwości Sądu Okręgowego ogniskują się wokół stosunku przepisów art. 18 ust. 2 pkt 9a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (obecnie – o samorządzie gminnym, jedn. tekst: Dz.U. 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm. – dalej "u.s.ter.") do przepisów art. 4 ust. 6 u.g.g. oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, oraz zgodności wymienionego przepisu z porządkiem konstytucyjnym (art. 1, art. 3 ust. 2, art. 73 ust. 2 ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym – Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.). (...)

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przepis art. 4 u.g.g., obowiązujący w dacie zawierania umowy o oddaniu gruntu Gminy w użytkowanie wieczyste Polskiemu Związkowi Działkowców, ustanawiał materialne podstawy odpłatnego i nieodpłatnego dysponowania nieruchomościami, m.in. przez gminy. Na podstawie ustawy z dnia 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz.U. Nr 99, poz. 486), w art. 4 ust. 6 u.g.g. upoważniono Skarb Państwa i gminy do nieodpłatnego oddawania gruntów przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod pracownicze ogrody działkowe w użytkowanie wieczyste organizacjom zrzeszającym działkowców. Jednolite określenie we wszystkich trzech zdaniach wskazanego przepisu, że chodzi o uprawnienie a nie obowiązek właściciela gruntów, nakazuje uznać istnienie elementu uznaniowości po jego stronie.

Wniosek taki znajduje potwierdzenie również w przepisach ustawy z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (jedn. tekst: Dz.U. 1996 r. Nr 85, poz. 390 ze zm.). Według art. 8 ust. 1, obowiązek przekazania odnosi się tylko do użytkowania, natomiast uzyskanie przez organizację zrzeszającą działkowców użytkowania wieczystego wymaga zawarcia umowy na podstawie oświadczenia woli właściciela. Do treści tego oświadczenia należą zagadnienia wymienione w art. 236 § 1 i art. 239 § 1 k.c., dlatego należy uznać, że nawet przy usprawiedliwionym żądaniu organizacji zrzeszającej działkowców oddania gruntu w użytkowanie

wieczyste, istotne warunki umowy będą kształtowane przez właściciela nieruchomości, któremu pozostawiono pewien zakres swobody.

Dysponowanie nieruchomością państwową lub gminną na rzecz określonego podmiotu, jest gospodarowaniem nieruchomością w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami, które stosownie do art. 2 ust. 1, w odniesieniu do gruntów gminy, należało do właściwości rad gmin i zarządów gmin, jeżeli przepisy szczególne nie stanowiły inaczej. Ponieważ w obydwu ustawach (o gospodarce nieruchomościami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz o pracowniczych ogrodach działkowych) nie było przepisów szczególnych, a oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste następowało w drodze umowy, sposób jej zawarcia podlegał przepisom kodeksu cywilnego, co zresztą potwierdzał przepis art. 7 u.g.g. Istotne znaczenie ma regulacja zawarta w art. 38 k.c., stanowiącym, że osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i opartym na niej statucie.

Działalność organów gminy uregulowana została w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Gospodarowanie mieniem komunalnym należało do kompetencji zarządu (art. 30 ust. 1 pkt 3 u.s.ter.). Zgodnie z jej przepisami art. 46 ust. 1 i 2 oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd (pełnomocnik), jeżeli statut nie stanowi inaczej, z tym że zarząd może udzielić wójtowi lub burmistrzowi upoważnienia do składania jednoosobowo oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności gminy. Przytoczone przepisy nie wyczerpują jednak regulacji dotyczącej sposobu działania szczególnej osoby prawnej, którą stanowi gmina jako wspólnota mieszkańców wraz z zajmowanym terytorium. Należy wskazać, że mienie komunalne, stanowiąc w ujęciu jurydycznym własność gminy jako wyodrębnionego podmiotu prawa cywilnego, w znaczeniu ekonomicznym należy także do wspólnoty mieszkańców, gdyż jego używanie i rozporządzanie pozwala zaspokajać jej potrzeby. Jeżeli mienie to stanowią grunty, a więc dobro naturalne, nieodnawialne, zrozumiałe są dalsze ograniczenia w jego rozporządzaniu. Dlatego w oświadczeniu woli kreującym umowę bierze również udział rada gminy, jako reprezentant wspólnoty, wybierany w bezpośrednich wyborach, z ograniczeniem swobody działania zarządu.

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących określania zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata, jeżeli ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Do czasu określenia zasad zarząd może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. Charakter wymienionych uchwał nie jest oczywisty i wywołuje rozbieżności.

Na podstawie tekstu przepisów art. 40 ust. 2 można zgodzić się z poglądami wskazującymi, że przepisy w zakresie zasad zarządu mieniem gminy mają charakter norm wewnętrznego kierownictwa, gdyż ich adresatem jest zarząd (obecnie wójt). Można je zaliczyć do tzw. prawa statutowego, ponieważ określają sposób postępowania organów tej osoby prawnej przy dokonywaniu czynności cywilnoprawnych. Powyższe stwierdzenie nakazuje rozpatrywać znaczenie uchwał, o których mowa w art. 18 ust. 2, pkt 9, lit. a, w związku z art. 38 k.c. W konsekwencji, czynność prawna – oddanie gruntu będącego własnością publiczną w użytkowanie wieczyste organizacji zrzeszającej działkowców – jest regulowana przez wzajemnie dopełniające się przepisy ustaw o gospodarce nieruchomościami oraz o pracowniczych ogrodach działkowych i przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, a także przepisy kodeksu cywilnego, zawierające zespół norm regulujących podstawy i sposób dokonania takiej czynności. Żaden z przepisów nie zawiera normy kompletnej, wyczerpująco określającej podstawy materialne, kompetencje i tryb postępowania organów gminy, dlatego nie ma podstaw do stosowania reguły wykładni pozwalającej wyłączyć udział rady gminy w postępowaniu o oddanie gruntów przeznaczonych pod ogrody działkowe w użytkowanie wieczyste (*lex specialis derogat legi generali*).

Istota samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadą pomocniczości, polega na uznaniu suwerenności wspólnoty zamieszkujących terytorium danej jednostki terytorialnej, decydującej o podstawowych sprawach związanych z jej funkcjonowaniem, nie wyłączając gospodarowania mieniem. Nieodnawialność zasobów gruntu i znaczenie sposobu zagospodarowania ziemi dla rozwoju wspólnoty nakazuje jednak szczególną troskę o ten składnik mienia. Wymaganie, aby oświadczenie woli, składane przez zarząd w sposób określony w art. 46 u.s.ter. musiało być poprzedzone uchwałą rady, ma na celu ochronę interesów wspólnoty

przed skutkami błędu bądź naruszenia prawa przez osoby wchodzące w skład zarządu. Udział rady wzmacnia kontrolę wspólnoty nad dysponowaniem gruntami oraz przyczynia się do ich zgodności z prawem. Motywy te nie utraciły znaczenia, tym bardziej, że na podstawie przepisów art. 26 ust. 1 i 46 ust. 1 ustawy ustrojowej zmienionych przez art. 43 pkt 37 lit.a ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. Nr 113, poz. 984) wójt jest jednoosobowym organem wykonawczym, upoważnionym również do składania oświadczeń woli w zakresie zarządu mieniem komunalnym.

Z przytoczonych względów Sąd Najwyższy rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne, jak w uchwale (art. 390 k.p.c.).