

## **Uchwała z dnia 17 lipca 2003 r., III CZP 46/03**

*Sędzia SN Stanisław Dąbrowski (przewodniczący)*

*Sędzia SN Mirosław Bączyk*

*Sędzia SN Iwona Koper (sprawozdawca)*

Sąd Najwyższy w sprawie zażalenia Gminy L.G. na odmowę sporządzenia czynności prawnej w formie aktu notarialnego, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 17 lipca 2003 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Tarnowie postanowieniem z dnia 14 kwietnia 2003 r.:

"Czy rada gminy działając na podstawie art. 20 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz.U. Nr 106, poz. 1118 ze zm.) może podjąć ważną uchwałę w przedmiocie darowania nieruchomości stanowiącej własność gminy na rzecz repatrianta i jego małżonki, jako formę pomocy w/w osobom, zamierzającym osiedlić na jej terenie?"

podjął uchwałę:

**Nieruchomość stanowiąca własność gminy nie może być przedmiotem darowizny na rzecz repatrianta i jego małżonka na podstawie art. 20 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz.U. Nr 106, poz. 1118 ze zm.).**

### **Uzasadnienie**

Uchwałą z dnia 28 grudnia 2000 r. Rada Gminy L.G. z powołaniem się na art. 20 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz.U. Nr 106, poz. 1118 ze zm. – dalej: "u.rep.") postanowiła udzielić pomocy repatriantowi oraz członkowi jego rodziny przez przyznanie środków finansowych na osiedlenie i zagospodarowanie do wysokości kwoty stanowiącej równowartość iloczynu 200 % przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia oraz liczby członków najbliższej rodziny repatrianta oraz przekazać w drodze darowizny własność nieruchomości o powierzchni do 0,20 ha z zasobów Gminy na budowę budynku mieszkalnego. Kolejną uchwałą z dnia 19

kwietnia 2002 r. Rada Gminy imiennie wskazała repatriantów, którym miała być udzielona pomoc i określiła, że w drodze darowizny będzie przeniesiona własność działki, położonej w Z., w celu osiedlenia się repatriantów w Gminie L.G. Wykonanie podjętych uchwał powierzyła Zarządowi Gminy.

Notariusz Lidia S. w dniu 22 października 2002 r. odmówiła sporządzenia umowy darowizny przedmiotowej działki między Gminą L.G. a Ireną i Iwanem G. ze względu na brak w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm. – dalej: "u.g.n.") przepisów przewidujących możliwość dokonania przez gminę darowizny nieruchomości na rzecz osoby fizycznej oraz brak możliwości dokonania takiej darowizny na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji.

Przy rozpoznawaniu zażalenia Gminy na odmowę dokonania czynności notarialnej Sąd Okręgowy powziął wątpliwość o treści przedstawionej na wstępie uchwały.

W uzasadnieniu zagadnienia prawnego Sąd Okręgowy wskazał, że w ustawie o gospodarce nieruchomościami brak podstaw prawnych do dokonania darowizny nieruchomości stanowiącej własność gminy na rzecz repatrianta. Przepis art. 13 ust. 2 u.g.n. nie wyklucza darowizny nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, jednak ogranicza ich dopuszczalność do darowizn na cele publiczne. Darowizna nieruchomości na rzecz repatrianta nie jest darowizną na cele publiczne w rozumieniu art. 6 u.g.n. Równocześnie przepis art. 20 ustawy o repatriacji., aktu późniejszego w stosunku do ustawy o gospodarce nieruchomościami, który ma charakter normy ogólnej, może być interpretowany w ten sposób, że pozostawia radom gminy swobodę co do sposobu i rodzaju pomocy udzielanej repatriantom. Nie ma wątpliwości, że gmina na podstawie przepisów ogólnych może samodzielnie decydować o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania mienia stanowiącego jej własność. Nasuwający się na tej podstawie wniosek dopuszczający możliwość dokonania przez gminę darowizny nieruchomości na rzecz repatrianta może być jednak, w ocenie Sądu Okręgowego, bezzasadny, gdy zważy się, że przepisy rozdziału 5 u.rep., określające rodzaje pomocy udzielanej repatriantom przez gminy nie wymieniają możliwości dokonania darowizny nieruchomości na ich rzecz. Przeciwno jego przyjęciu przemawia także treść art. 45 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), który ogranicza swobodę decydowania przez gminę o

przeznaczeniu i sposobie wykorzystania mienia stanowiącego jej własność wymogami zawartymi w odrębnych przepisach, do których należą przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wynikająca z art. 353<sup>1</sup> k.c. zasada swobody umów ulega na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami, w zakresie gospodarowania nieruchomościami przez jednostki samorządu terytorialnego, istotnym ograniczeniom, samorząd terytorialny jest częścią składową systemu władz publicznych (art. 16 ust. 2 oraz art. 163 Konstytucji). W doktrynie utrwalil się pogląd, że samorząd jest opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne, w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego.

Normy regulujące zasady obrotu nieruchomościami należącymi do jednostek samorządu terytorialnego (także Skarbu Państwa) mają w większości charakter prawa publicznego i są bezwzględnie obowiązujące. W zakresie dysponowania mieniem komunalnym jego podmioty samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, przy zachowaniu jednakże wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa (art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym).

Zgodnie z art. 13 ust. 2 u.g.n., nieruchomości należące do Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego mogą być przedmiotem darowizny na cele publiczne, a także przedmiotem darowizny dokonywanej między Skarbem Państwa i jednostką samorządu terytorialnego oraz między tymi jednostkami. Nieruchomości gminy mogą więc być przedmiotem darowizny na rzecz osób fizycznych i prawnych, jeżeli służą realizacji celu publicznego. Wnosząc *a contrario*, darowizna nieruchomości dokonana przez gminę na inny cel niż publiczny jest niedopuszczalna. (...)

Stosownie do art. 20 u.rep., formy, wysokość oraz tryb przyznawania pomocy dla repatrianta i członków najbliższej rodziny repatrianta przez jednostki samorządu terytorialnego określają organy stanowiące tych jednostek. Ustawa dopuszcza pomoc dla repatrianta w postaci zapewnienia lokalu mieszkalnego ( art. 21) oraz pokrycia kosztów remontu lub adaptacji takiego lokalu (art. 22). Ponadto gmina może udzielić pomocy w ten sposób, że zrefunduje pracodawcy część kosztów poniesionych na szkolenie zawodowe repatrianta, wyposażenie jego stanowiska

pracy, wynagrodzenie, nagrody i składki na ubezpieczenie społeczne (art. 23). Ustawa przewiduje możliwość udzielenia przez budżet państwa gminie dotacji, gdy poniosła ona koszty aktywizacji zawodowej repatriantów, związane z zapewnieniem lokalu mieszkalnego z zasobów komunalnych, albo z pokryciem remontu i adaptacji takiego lokalu (art. 38). Ustawa nie przewiduje natomiast pomocy w formie darowizny nieruchomości na rzecz repatrianta ani też dotacji z budżetu na ten cel.

W związku z tym wymaga rozważenia dopuszczalność dokonania przez gminę darowizny nieruchomości na rzecz repatrianta na podstawie art. 13 ust. 2 u.g.n., jako darowizny na cel publiczny. Katalog celów publicznych w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami określa art. 6 tej ustawy. Zawarte w nim wyliczenie (pkt 1-9b), które ma charakter wyczerpujący, nie wymienia pomocy dla repatriantów jako celu publicznego. Stosownie do art. 6 pkt 10 u.g.n., celami publicznymi są również inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach. Użyte tu pojęcie "celu publicznego" jest w orzecznictwie ujmowane restrykcyjnie. Ugruntowany pogląd co do jego wykładni wyraża m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 października 2000 r., II SA/Kr 1010/00 (ONSA 2001, nr 4, poz. 186), w którym stwierdzono, że pojęcie "cel publiczny", którym posługuje się art. 13 ust. 2 u.g.n. nie jest dowolne i przy jego interpretacji nie można się odwoływać do jego potocznego lub ogólnego znaczenia. Ustalony przez ustawodawcę w art. 6 u.g.n. katalog celów publicznych ma charakter zamknięty w tym sensie, że inne cele wymienione w art. 6 pkt 10 to tylko cele określone w innych ustawach. W konkluzji Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że aby mówić o celach publicznych darowizny nieruchomości stanowiącej własność gminy, należy znaleźć cel wyrażony *expressis verbis* w art. 6 pkt 1-9 u.g.n. albo cel określony jako publiczny w innej ustawie (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 1999 r., II SA/Wr 1499/98, "Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych" 1999, nr 4, poz. 116 i z dnia 15 lutego 2000 r., SA/Bk 901/99, OSP 2001, nr 4, poz. 61).

Stanowisko to, akceptowane także w doktrynie, Sąd Najwyższy w obecnym składzie w pełni podziela.

Określenie przez ustawodawcę celu publicznego powinno być wyraźne, konkretyzujące objęty nim przedmiot. Unormowania takiego nie zawiera ustawa o repatriacji, a udzielanie pomocy repatriantom nie zostało w niej zdefiniowane jako czynności realizujące cel publiczny. Nie ma też statusu normatywnego w tym

zakresie preambuła do ustawy, która z odwołaniem się do kontekstu historycznego określa cele zawartej w niej regulacji oraz wartości na których została oparta. Jej znaczenie prawne wiąże się ze wskazaniami, które wynikają z jej treści dla interpretacji przepisów ustawy. Stwierdzenie w preambule, że powinnością Państwa Polskiego jest umożliwienie repatriacji Polakom, którzy pozostali na Wschodzie i z przyczyn uwarunkowanych historycznie nie mogli w Polsce nigdy się osiedlić, nie może być jednakże uznane za źródło normy prawnej, o której jest mowa w art. 6 ust. 10 u.g.n..

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 390 k.p.c., rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne, jak w uchwale. (...)