

**Postanowienie z dnia 24 września 1997 r.  
III RN 41/97**

**Na uchwałę rady gminy w sprawie określenia zasad gospodarki nieruchomościami służy skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 16, poz. 95 ze zm.).**

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Janusz Łętowski, Andrzej Wasilewski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 24 września 1997 r. na posiedzeniu jawnym sprawy ze skargi Elżbiety i Bolesława S. na uchwałę Rady Miejskiej w O. z dnia 14 lipca 1993 r. [...] w przedmiocie określenia zasad gospodarki nieruchomościami, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie [...] od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 marca 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 O. podjęła w dniu 14 lipca 1993 r. na podstawie 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.) i art. 6 ust. 2 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) uchwałę [...] w sprawie określenia zasad gospodarki nieruchomościami. W załączniku do tej uchwały (§ 1 uchwały) ustalone zostały szczegółowe Zasady gospodarki nieruchomościami, które określają: I. Zasady gospodarki gruntami, II. Tryb zbywania i wydzierżawiania gruntów, III. Sprzedaż lokali mieszkalnych, IV. Sprzedaż lokali użytkowych, V. Gospodarkę garażami.

Elżbieta i Bolesław S., na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym, zaskarżyli w dniu 8 stycznia 1997 r. powyższą uchwałę Rady Miejskiej w O. do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności. W uzasadnieniu swej skargi zarzucili, że uchwała ta stanowi jedynie, iż sprzedaż i oddawanie gruntów w użytkowanie wieczyste następuje w trybie przetargowym i bezprzetargowym, ale nie określa dokładnie, które grunty i w jakim trybie są zbywane lub oddawane w użytkowanie wieczyste oraz jak powinna przebiegać procedura ich zbywania lub oddawania w użytkowanie wieczyste. Brak takiej regulacji w uchwale pozwala, zdaniem skarżących, na dużą dowolność przy podejmowaniu stosownych decyzji i może powodować naruszenie uprawnień osób trzecich zainteresowanych uzyskaniem praw do gruntów stanowiących własność gminy. Skarżący podnieśli, że

sami byli zainteresowani nabyciem jednej z działek stanowiących własność gminy, która została jednak oddana w użytkowanie wieczyste innej osobie w trybie bezprzetargowym, i w ten sposób pozbawiono ich możliwości ubiegania się o tę działkę.

Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 6 marca 1997 r. [...] odrzucił skargę jako niedopuszczalną. W uzasadnieniu tego postanowienia Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, że skargę w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym wnosić może każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej. Tymczasem, jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, biorąc pod uwagę podstawę prawną zaskarżonej uchwały, dotyczy ona spraw majątkowych gminy i reguluje zasady gospodarki gruntami, a są to sprawy, które nie podlegają kognicji sądu administracyjnego, bowiem: tak określony przedmiot uchwały oraz zaskarżenia nie stanowi sprawy z zakresu administracji publicznej.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego złożył rewizję nadzwyczajną od tego postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego [...], zarzucając mu rażące naruszenie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym oraz art. 1 i art. 3 ust. 1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 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.) i art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) oraz wnosząc o uchylenie tego postanowienia i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono w szczególności, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (uchwały TK z dnia 14 września 1994 r., W.5/94, OTK 1994 r. część II, poz. 44 oraz uchwały TK z dnia 27 września 1994 r., W.10/93, OTK 1994 r. część II, poz. 46) wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych; dotyczy to także czynności organów gminy podejmowanych w imieniu gminy jako właściciela mienia komunalnego. Analogiczny pogląd prezentowany jest również w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w którym przyjmuje się, że w istocie cała działalność komunalna wykonywana w formach publicznoprawnych ma na celu wykonywanie zadań publicznych, a tym samym należy do zakresu administracji publicznej (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 września 1996 r., III ARN 45/96, OSNAPiUS 1997 nr 8 poz. 125). Oznacza to, że także zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w O. dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej. Natomiast postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego odrzucające skargę w niniejszej sprawie rażąco narusza art. 1 i art. 3 ust. 1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. poprzez pozbawienie skarżących prawa do rozpoznania ich sprawy przez niezawisły sąd.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona.

W świetle przepisów 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.), samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego, a jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną jako istniejące z mocy prawa wspólnoty mieszkańców danego terytorium (art. 70 ust. 1 i ust. 2). Powołane są one do wykonywania zadań publicznych, które realizują za pośrednictwem swoich organów w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, ale zawsze w celu zaspakajania potrzeb mieszkańców (art. 71 ust. 2 i ust. 4). Także wedle ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) gminy z mocy prawa stanowią wspólnotę samorządową (art. 1), posiadającą osobowość prawną i wykonującą zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 2), za pośrednictwem swoich organów, w tym w szczególności także za pośrednictwem rady gminy, która jest organem stanowiącym i kontrolnym gminy (art. 11 ust. 1 oraz art. 15). Wynika stąd, że gminy jako jednostki samorządu terytorialnego powołane zostały wyłącznie w celu realizacji zadań publicznych. W sensie normatywnym całokształt spraw zaliczonych do zakresu działania gminy ma na celu realizację zadań publicznych i z tej przyczyny sprawy te należą do zakresu administracji publicznej (por. także: uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z 27 września 1994 r., W.10/93, OTK 1994 r., część II, poz. 46 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z 26 września 1996 r., III ARN 45/96, OSNAPIUS 1997 nr 8 poz. 125). Co więcej, skoro przewidziana w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym skarga na uchwałę podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej ma jedną z form gwarancji prawnych realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady praworządności (art. 1 i art. 3 przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym), to należy konsekwentnie przyjąć, że rodzące się w praktyce wątpliwości co do dopuszczalności drogi sądowoadministracyjnej na podstawie tego przepisu winny być zawsze interpretowane na rzecz ochrony praw obywatelskich i tym samym na rzecz prawa do sądu (*in dubio pro actione* - por. także uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z 14 września 1994 r., W.5/94, OTK 1994 r., część II, poz. 44).

Wskazane wyżej dyrektywy interpretacyjne oraz zasady postępowania, które dotyczą w szczególności także należących do wyłącznej właściwości rady gminy i załatwianych w formie uchwał rady gminy spraw majątkowych gminy, które przekraczają zakres zwykłego zarządu (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a ustawy o samorządzie terytorialnym), zostały w oczywisty sposób naruszone zaskarżonym postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym odrzucenie skargi na uchwałę Rady Miejskiej w O. z 14 lipca 1993 r. wydaną na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a ustawy o samorządzie terytorialnym, wniesionej w trybie art. 101 ust. 1 tej ustawy uzasadniono tym, że sprawa ta nie podlega kognicji sądu administracyjnego, ponieważ zaskarżona uchwała nie dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej. Tym samym w rozpatrywanej sprawie odmówiono stronie realizacji przysługującego jej prawa do sądu, a więc doszło do rażącego naruszenia prawa (art. 57 ust. 2 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.)

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 10 ustawy z 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) w związku z art. 393<sup>13</sup> § 1 KPC orzekł jak w sentencji.

=====