

Wyrok NSA 2003: Kościołowi można bez przetargu

Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2003 r. (II SA/Lu 819/2003)

Przepis art. 42 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154 ze zm.) jest przepisem obowiązującym, bo nie został uchylony przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.) ani też przepisami tej ustawy nie został znowelizowany. Dlatego w stosunku do przepisów tej ostatniej ustawy stanowi on normę prawną szczególną (lex specialis), która w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, podlegających zbywaniu na rzecz katolickiej osoby prawnej pod inwestycje sakralne lub kościelne oraz katolickie cmentarze wyznaniowe, zgodnie z przeznaczeniem ich na te cele w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, stanowi wyłączną podstawę prawną uzasadniającą podjęcie uchwały przez radę właściwą lub sejmik w przedmiocie sprzedaży w trybie bezprzetargowym takiej nieruchomości stanowiącej własność jednostki samorządu terytorialnego, na rzecz ubiegającej się o jej nabycie katolickiej kościelnej osoby prawnej. Przepis ten jako norma prawna szczególna wyprzedza w tym zakresie przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Uzasadnienie:

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie — Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie, po rozpoznaniu w dniu 18 lipca 2003 r. sprawy ze skargi Gminy reprezentowanej przez Prezydenta Miasta na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody nr PN II 0911/126/03 z dnia 29 maja 2003 r. w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały nr 153/W2003 Rady Miejskiej z dnia 24 kwietnia 2003 r. w sprawie zbycia na rzecz Parafii Rzymskokatolickiej nieruchomości położonej przy ul. W. 5, uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze.

Wojewoda rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej w sprawie bezprzetargowego zbycia nieruchomości na rzecz Parafii Rzymskokatolickiej w L. Nieruchomość stanowiła własność Gminy i w miejscowym planie była przeznaczona pod budownictwo sakralne, a wnioskująca Parafia zamierzała na niej wznieść budynek kościoła wraz z innymi budowlami towarzyszącymi związanymi ze świątynią. Dlatego Rada Miejska podjęła uchwałę w sprawie zbycia tej nieruchomości Parafii Rzymskokatolickiej.

Wojewoda stwierdził nieważność uchwały, uznając, że nie istnieją podstawy do dokonania zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Wojewoda podnosił m.in., że możliwość zbycia w drodze bezprzetargowej przedmiotowej działki nie wynika także z art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1989 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.). Przepis ten stanowiący o oddaniu w użytkowanie wieczyste albo o sprzedaży kościelnym osobom prawnym, na ich wniosek, gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na inwestycje sakralne i kościelne oraz katolickie cmentarze wyznaniowe nie określa trybu, w jakim to oddanie w użytkowanie wieczyste albo sprzedaż miałyby być dokonywane, a przez to nie wyłącza stosowania art. 37 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, czyli trybu przetargowego.

Należy zauważyć, że szereg ustaw regulujących stosunek państwa do innych Kościołów zawiera podobne unormowania jak art. 42 ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z tym może się zdarzyć taka sytuacja, że zostanie złożonych kilka wniosków o oddanie w wieczyste użytkowanie lub o sprzedaż gruntu stanowiącego własność jednostki samorządu terytorialnego przeznaczonego w planie zagospodarowania przestrzennego na inwestycje sakralne i kościelne.

Pogląd organu nadzoru potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące analogicznego stanu faktycznego jak w sprawie niniejszej (por. wyrok NSA z dnia 10 września 2002 r., II SA/Lu 905/ 702, niepubl.). Zbycie nieruchomości samorządu

terytorialnego na rzecz kościelnej osoby prawnej w świetle art. 42 ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej nie może nastąpić bez wniosku tej osoby prawnej, ale to nie uzasadnia odstępstwa od trybu przetargowego. Tryb bezprzetargowy stosuje się jedynie wówczas, gdy występują przypadki wymienione taksatywnie w art. 37 ust. 2 oraz ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dlatego wydanie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione.

Rada Miasta po otrzymaniu powyższego rozstrzygnięcia nadzorczego uchwałą nr 203/VIII/2003 z dnia 26 czerwca 2003 r. podjętą na podstawie art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) postanowiła wnieść na nie skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W skardze podnoszono m.in., że przepis art. 42 ust 2 i 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej wyłącza Kościół spod zasady przetargowości. Przepis ten ma charakter *ius cogens*, a argumentacja, że powołany przepis nie określa trybu sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego na rzecz kościelnych osób prawnych, nie powoduje, iż może się to odbywać wyłącznie w trybie przetargowym. W ocenie motywów skargi powołany przepis obowiązuje i ma zastosowanie w sprawie w świetle art. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Do regulacji prawnej zawartej w art. 42 ust. 2 powyższej ustawy nawiązuje w swej treści do art. 24 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 r. ratyfikowanego przez Rzeczpospolitą Polską dnia 23 lutego 1998 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318).

Wojewoda Lubelski w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie, i podtrzymując stanowisko zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego, nie podzielił argumentacji skargi. W odpowiedzi na skargę podnosi, że zasady gospodarowania nieruchomościami jednostek samorządu terytorialnego reguluje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Artykuł 37 ust. 1 tej ustawy ustanowił zasadę, iż zbycie nieruchomości w drodze sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste następuje w drodze przetargu. Przypadki bezprzetargowego zbywania nieruchomości wylicza wyczerpująco art. 37 ust. 2 omawianej ustawy i nie mieści się w nim zbycie nieruchomości Kościołowi lub związkowi wyznaniowemu na cele sakralne. Na cele te nie może być przeznaczona do nabycia nieruchomość na podstawie art. 37 ust. 3 tej ustawy.

Bezprzetargowego sposobu nabycia nieruchomości samorządowej przez Kościół katolicki nie ustanawia art. 42 ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej ani przepisy innych ustaw regulujące stosunki Państwa z innymi Kościołami i związkami wyznaniowymi.

Również z przepisów art. 23 i art. 24 Konkordatu nie wynika możliwość bezprzetargowego nabycia przez kościelne osoby prawne nieruchomości na cele sakralne lub kościelne.

Przepisy te nie ustanawiają odrębnego sposobu zbywania nieruchomości kościelnym osobom prawnym od sposobu określonego w art. 37 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając skargę, zważył, co następuje:

Przede wszystkim należy podnieść, że zachodzą warunki formalne do rozpoznania skargi na zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze, Rada Miejska bowiem po otrzymaniu zaskarżonego rozstrzygnięcia podjęła w dniu 26 czerwca 2003 r. uchwałę nr 203/VIII/2003 o zaskarżeniu tego rozstrzygnięcia nadzorczego skargą sądową, upoważniając do dokonania tej czynności Prezydenta Miasta. W ten sposób został dopełniony wymóg wynikający z art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i przez to zachodzi dopuszczalność skargi.

Przechodząc do oceny skargi na zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze, należy podnieść, że zgodnie z art. 91 ust. 1 powołanej ustawy o samorządzie gminnym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, co stwierdza organ nadzoru rozstrzygnięciem nadzorczym.

Powołany przepis nie precyzuje bliżej pojęcia „sprzeczności z prawem uchwały”, które powodują jej nieważność, lecz w orzecznictwie przyjmuje się, że podstawą do stwierdzenia nieważności jest: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia określonej uchwały, podjęcie uchwały o treści nieprzewidzianej w normie prawnej będącej podstawą jej podjęcia, naruszenie procedury podjęcia uchwały. Zatem jednym z rodzajów naruszeń przepisów prawa, które jest podstawą stwierdzenia nieważności uchwały, jest wadliwe zastosowanie obowiązujących przepisów prawa.

Uchwała będąca przedmiotem zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego, jak z niej wynika, została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 13 ust. 1 i art. 68 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.) w związku z art. 42 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1989 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.).

Z powołanych przepisów stanowiących podstawą prawną przedmiotowej uchwały wynika, że Rada Miejska była właściwa do jej podjęcia (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym), że nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu i że właściwy organ może udzielić między innymi za zgodą rady bonifikaty od ceny nieruchomości ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana m.in. Kościołom lub związkom wyznaniowym, mającym uregulowane stosunki z państwem, na cele działalności sakralnej (art. 13 ust. 1 i art. 68 ust. 1 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze bezspornie nie zarzuca przedmiotowej uchwale sprzeczności z powołanymi przepisami prawnymi.

Natomiast w ocenie tego rozstrzygnięcia uchwała ta jest sprzeczna z art. 37 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Powołany przepis ust. 1 ustanawia bowiem zasadę sprzedaży i oddawania w użytkowanie wieczyste nieruchomości jednostek samorządowych w drodze przetargu, a jego ust. 2 i 3 taksatywnie podaje przypadki, kiedy powyższe czynności są dokonywane bezprzetargowo. W związku z tym należy podnieść, że powołany art. 37 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie stanowi podstawy prawnej przedmiotowej uchwały, bo stanowi ją w omawianym zakresie art. 42 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1989 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.). W myśl tego przepisu grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, a przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego pod inwestycje sakralne i kościelne oraz katolickie cmentarze wyznaniowe, są oddawane w użytkowanie wieczyste albo podlegają sprzedaży kościelnym osobom prawnym na ich wniosek, przy czym grunty stanowiące własność jednostki samorządu terytorialnego przeznaczone na te cele mogą być sprzedawane za cenę ustaloną uchwałą odpowiedniej rady lub sejmiku tej jednostki. Przepis ten nie zawiera określenia, że oddawanie takich nieruchomości w użytkowanie wieczyste lub ich sprzedaż jest dokonywane w drodze przetargu lub bezprzetargowo, ale jego konstrukcja wskazuje, iż powinno to być czynione wyłącznie bezprzetargowo, skoro — gdy zaistnieją okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste — to właściwy organ ma obowiązek dokonania tego na rzecz składającego wniosek. Przepis ten nie reguluje zagadnienia, jak ma postąpić organ, gdy o nieruchomość ubiegają się dwie lub więcej jednostek mających jednakowe uprawnienia. W stanie faktycznym sprawy niniejszej problem nie występuje i Sąd tym samym jest zwolniony od jego rozwiązywania.

Wskazany przepis jest bezwzględnie obowiązujący (*ius cogens*) i nie zawiera w swej treści znamion uznania administracyjnego z wyjątkiem ustalenia ceny nieruchomości, która może być ustalana uchwałą odpowiedniej rady. Oznacza to, że istnieje bezwzględny obowiązek jego stosowania przez organy administracji publicznej w Polsce.

Jak już podniesiono, przepis art. 42 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1989 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.) jest przepisem obowiązującym, bo nie został uchylony przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.), ani też przepisami tej ustawy nie został znowelizowany. Dlatego w stosunku do przepisów tej ostatniej ustawy stanowi on normę prawną szczególną (*lex specialis*), która w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego podlegających zbywaniu na rzecz katolickiej osoby prawnej pod inwestycje sakralne lub kościelne oraz katolickie cmentarze wyznaniowe zgodnie z przeznaczeniem ich na te cele w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, stanowi wyłączną podstawę prawną uzasadniającą podjęcie uchwały przez radę właściwą lub sejmik w przedmiocie sprzedaży takiej nieruchomości stanowiącej własność jednostki samorządu terytorialnego na rzecz ubiegającej się o jej nabycie katolickiej kościelnej osoby prawnej. Przepis ten jako norma prawną szczególną wyprzedza w tym zakresie przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (por.

wyroku NSA z dnia 23 maja 2003 r., II SA/Wr 2866/02, niepubl., którym została oddalona skarga Prokuratora Okręgowego żądająca stwierdzenia nieważności uchwały nr L/1742/2002 Rady Miasta z dnia 4 lipca 2002 r. przeznaczającej do sprzedaży na podstawie art. 42 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej nieruchomości zabudowanej stanowiącej własność Gminy na rzecz Parafii Rzymskokatolickiej pvv. NMP). Obowiązek przestrzegania powyższego przepisu prawnego jako szczególnego przez organy Państwa wynika z art. 25 ust. 4 Konstytucji RP w związku z art. 24 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczypospolitą Polską zawartego dnia 26 lipca 1993 r., który został ratyfikowany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dnia 23 lutego 1998 r. i ogłoszony w Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318.

Jak już podniesiono, przepisy powołanej ustawy z dnia 17 maja 1989 r. obowiązują obecnie, bo nie zostały uchylone żadnym aktem prawnym, a w zakresie omawianym w sprawie niniejszej nie zostały znowelizowane przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, przez co w świetle art. 7 Konstytucji RP ustanawiającego konstytucyjną zasadę praworządności, przy postanowieniu, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, art. 42 ust. 2 i 3 tej ustawy został prawidłowo powołany jako podstawa prawna przedmiotowej uchwały, co nie jest sprzeczne z treścią tego przepisu.

Należy dodać, że w ramach doktryny w opracowaniu Wzory do gospodarki nieruchomościami (wydanie z 1999 r. pod redakcją E. Mzyka) wskazano przypadki zbycia nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego w trybie bezprzetargowym i w pkt 7 podano, że w odniesieniu do Kościołów i związków wyznaniowych mających uregulowane stosunki z państwem czynić to można, jeśli nieruchomość jest zbywana na cele sakralne i kościelne na podstawie przepisów ustaw o stosunku Państwa do poszczególnych Kościołów i związków wyznaniowych (s. 85 i 86). Pogląd ten w literaturze nie był dotychczas kwestionowany.

W sprawie jest bezsporne, że przedmiotowa uchwała została podjęta w związku z wnioskiem Parafii Najświętszego Zbawiciela o nabycie nieruchomości położonej przy ul. W. 5 stanowiącej własność Gminy L. Nieruchomość ta w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest przeznaczona pod budownictwo sakralne, a wnioskująca parafia zamierza wznieść na niej budynek kościoła wraz z innymi budowlami towarzyszącymi i nierozdzielnie związanymi ze świątynią. Dlatego podjęcie przedmiotowej uchwały na podstawie art. 42 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1989 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.) nie jest sprzeczne z tym przepisem w świetle podniesionych wyżej okoliczności.

Skład orzekający w sprawie niniejszej nie podziela odmiennego poglądu prawnego zawartego w motywach wyroku NSA z dnia 10 września 2002 r., II SA/Lu 905/02, który jest prawomocny, ale wiąże tylko w tej sprawie w myśl art. 30 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. z 1995 r. Nr 74, poz. 368 ze zm.), który to pogląd podzieliło zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze.

Ze wskazanych zasad zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze zostało wydane z naruszeniem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i przez to podlega uchynieniu na podstawie art. 24 ust. 2 powołanej wyżej ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

(Publikacja: 15-07-2004)

Oryginał. (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3509>)

Contents Copyright © 2000-2008 Mariusz Agnosiewicz

Programming Copyright © 2001-2008 Michał Przech

Autorem tej witryny jest Michał Przech, zwany niżej Autorem.

Właścicielem witryny są Mariusz Agnosiewicz oraz Autor.

Żadna część niniejszych opracowań nie może być wykorzystywana w celach komercyjnych, bez uprzedniej pisemnej zgody Właściciela, który zastrzega sobie niniejszym wszelkie prawa, przewidziane

w przepisach szczególnych, oraz zgodnie z prawem cywilnym i handlowym, w szczególności z tytułu praw autorskich, wynalazczych, znaków towarowych do tej witryny i jakiegokolwiek ich części.

Wszystkie strony tego serwisu, wliczając w to strukturę katalogów, skrypty oraz inne programy komputerowe, zostały wytworzone i są administrowane przez Autora. Stanowią one wyłączną własność Właściciela. Właściciel zastrzega sobie prawo do okresowych modyfikacji zawartości tej witryny oraz opisu niniejszych Praw Autorskich bez uprzedniego powiadomienia. Jeżeli nie akceptujesz tej polityki możesz nie odwiedzać tej witryny i nie korzystać z jej zasobów.

Informacje zawarte na tej witrynie przeznaczone są do użytku prywatnego osób odwiedzających te strony. Można je pobierać, drukować i przeglądać jedynie w celach informacyjnych, bez czerpania z tego tytułu korzyści finansowych lub pobierania wynagrodzenia w dowolnej formie. Modyfikacja zawartości stron oraz skryptów jest zabroniona. Niniejszym udziela się zgody na swobodne kopiowanie dokumentów serwisu Racjonalista.pl tak w formie elektronicznej, jak i drukowanej, w celach innych niż handlowe, z zachowaniem tej informacji.

Plik PDF, który czytasz, może być rozpowszechniany jedynie w formie oryginalnej, w jakiej występuje na witrynie. **Plik ten nie może być traktowany jako oficjalna lub oryginalna wersja tekstu, jaki zawiera.**

Treść tego zapisu stosuje się do wersji zarówno polsko jak i angielskojęzycznych serwisu pod domenami Racjonalista.pl, TheRationalist.eu.org oraz Neutrum.eu.org.

Wszelkie pytania prosimy kierować do redakcja@racjonalista.pl