



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 lipca 2023 r.

Poz. 4019

WYROK NR II SA/WR 615/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 grudnia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Anna Siedlecka (spr.)

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Kinga Bilka

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 13 grudnia 2018 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Wałbrzychu
na uchwałę Rady Miasta Jedlina-Zdrój
z dnia 28 lutego 2018 r. nr XXXVIII/232/18
w przedmiocie określenia zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości oraz ich
wydzierżawiania lub najmu

I. stwierdza nieważność § 21 zaskarżonej uchwały;

II. dalej idącą skargę oddala.

Uzasadnienie

Dnia 28 lutego 2018 r Rada Miasta Jedlina Zdrój podjęła uchwałę nr XXXVIII/232/18 w sprawie określania zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości oraz ich wdzierżawiania lub najmu.

Na uchwałę powyższą uchwałę Prokurator Rejonowy w Wałbrzychu wniósł skargę, zarzucając jej:

1. istotne naruszenie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9a ustawy o samorządzie gminnym, polegające na przekroczeniu upoważnienia ustawowego i niedopuszczalne wyrażenie w § 19 uchwały generalnej zgody na przedłużenie umów dzierżawy i wynajmowania nieruchomości gruntowych na czas oznaczony do lat 3, na kolejny czas w przypadku gdy przedmiotem umów jest ta sama nieruchomość, podczas gdy rada gminy była uprawniona na podstawie tego przepisu jedynie do wyrażenia zgody o charakterze indywidualnym,
2. istotne naruszenie przepisu art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, w zw. z art. 25 ust. 1 i 2 o gospodarce nieruchomościami, polegające na przekroczeniu upoważnienia ustawowego i niedopuszczalne określenie w § 21 w tym punkcie 1, 2 i 3 zapisów, które powinny znaleźć się w umowie najmu lub dzierżawy nieruchomości, które nie mogą być regulowane w drodze aktu prawa miejscowego.

Wobec wskazanych zarzutów Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części w zakresie § 19 i § 21.

W uzasadnieniu skargi strona skarżąca wskazała, że zaskarżona uchwała została uchwalona na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 13 ust. 1, art. 24 ust. 6 i ust. 6a, art. 37 ust. 3, ust. 3a i ust. 4, art. 70 ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jednakże delegacja ta została zrealizowana wadliwie w zakresie § 19 i § 21 uchwały, gdyż znalazły się w niej unormowania rażąco sprzeczne z zapisami ustawy.

Odnośnie zarzutu pierwszego, Skarżący wskazał, że w orzecznictwie i doktrynie utrwalony jest pogląd negujący uprawnienie rady gminy do generalnego wyrażenia zgody na przedłużanie umów dzierżawy i najmu zawartych na czas oznaczony do 3 lat, na kolejny czas oznaczony, w przypadku gdy przedmiotem umów jest ta sama nieruchomość.

W ocenie Prokuratora Rejonowego w Wałbrzychu na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g., rada gminy jest upoważniona do wyrażania jedynie indywidualnej zgody na zawarcie umów wymienionych w tym przepisie. Uprawnienia rady wynikające z art. 37 ust. 4 u.g.n. ograniczają się do wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu w konkretnym, zindywidualizowanym przypadku wskazanym we wniosku organu wykonawczego.

Kolejno skarżący wskazał, że uchwały rady gminy mają charakter niesamoistny i wykonawczy wobec ustaw i tym samym rada gminy nie posiada kompetencji do stanowienia prawa w zakresie szerszym niż to wskazuje upoważnienie ustawowe, ani w sposób odmienny niż to wynika z treści upoważnienia ustawowego skutkującego stwierdzeniem nieważności. W treści § 21 uchwały wskazano jakie treści powinny znaleźć się w umowie najmu lub dzierżawy nieruchomości.

Z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami gospodarowanie mieniem komunalnym należy do wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W zakresie przyznanych kompetencji mieści się zatem zawieranie umów, w tym dzierżawy i najmu. Nie można organowi wykonawczemu gminy narzucać elementów umowy cywilnoprawnej.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta Jedlina – Zdrój wniósł o oddalenie skargi w całości ze względu na brak usprawiedliwionych podstaw do uwzględnienia przedmiotowej skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się częściowo zasadna.

Oceniając legalność przepisu z § 19 uchwały, przewidującego generalną zgodę na zawieranie kolejnych umów z dotychczasowym dzierżawcą, najemcą oraz biorącym do używania w przypadku gdy po umowie

zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość, należy zaznaczyć, że przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a ustawy o samorządzie gminnym (dalej jako: u.s.g.) stanowi, że do wyłącznej kompetencji rady gminy należy ustanawianie zasad dotyczących m.in. wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy.

W badanej sprawie Rada Miasta Jedlina-Zdrój w § 19 zaskarżonej uchwały jako generalną zasadę wprowadziła zgodę na zawieranie dalszych takich umów z dotychczasowymi dzierżawcami lub najemcami oraz biorącymi do użytkowania tą samą nieruchomość. Treść § 19, w ocenie Sądu, nie narusza powołanego przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a u.g.n., bowiem indywidualna zgoda rady gminy jest wymagana tylko w sytuacji braku uchwalonych zasad. W niniejszej sprawie taka sytuacja nie występuje.

Ponadto jak wynika z art. 37 ust. 4 zdanie 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.) dalej jako „u.g.n.”, wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas dłuższy niż 3 lata.

Powyższy przepis u.g.n. nie rozstrzyga wprost, czy zgoda musi być indywidualno – konkretna czy też może mieć charakter generalny.

Obecnie jest już jasne, że wolą ustawodawcy było, by powołany przepis dawał możliwość nieograniczonego udzielenia zgody na odstąpienie od trybu przetargowego, a więc bez ograniczeń określonych w art. 37 ust. 2 i 3 ugn (patrz: uzasadnienie do projektu ustawy z 5 XI 2009 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw – druk sejmowy nr VI.1891).

Twierdzenie o konieczności indywidualizowania zgody na tryb bezprzetargowy skarżący popiera odesłaniami do orzecznictwa, jednak pomija, że orzecznictwo w tej kwestii nie jest jednolite. I już samo to dowodzi, że gdyby nawet doszło (z czym nie mamy do czynienia w niniejszej sprawie) do naruszenia prawa zaskarżoną uchwałą w zakresie wskazanym w skardze, to i tak byłoby to naruszenie pozbawione cech rażącego naruszenia prawa. A tylko takie stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. Obok, wymienionych w skardze, orzeczeń opowiadających się za wyłącznością indywidualnej formy zgody można wymienić przykłady wyroków wskazujących na możliwość wyrażenia zgody również w sposób generalny (zob. wyrok WSA w Krakowie z 15 V 2009 r., II SA/Kr 442/09, wyrok WSA we Wrocławiu z 9 X 2018 r., II SA/Wr 605/18- publ. CBOSA).

W orzeczeniach opowiadających się za wyłącznością indywidualnej formy wyrażania zgody, o której mowa w art. 37 ust. 4 ugn, powołuje się dwa argumenty mające przemawiać za taką tezę. Po pierwsze, wyjątkowy charakter takiej zgody, jako odstępstwa od zasady przetargowego trybu zawierania umów sprzeciwia się wyrażeniu zgody w sposób generalny. Po drugie, generalna zgoda pozbawia właściwy organ uprawnień kontrolnych.

W ocenie Sądu żaden z powyższych argumentów nie może rozstrzygać na rzecz indywidualnej formy wyrażania zgody. Skoro ustawodawca, wprowadzając generalny obowiązek zawierania wskazanych umów w trybie przetargowym, upoważnił zarazem właściwy organ do wyrażenia zgody na odstąpienie od tego obowiązku, to nie sposób uznać, że taka zgoda nie może mieć formy generalnej. Jest rzeczą rady gminy, będącej przecież organem podmiotu samodzielnego na zasadzie art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, czy swoją ustawową kompetencję do wyrażania zgody na odstępstwo od przetargowego trybu zawierania umów będzie wyrażać ad hoc, przy każdej jednostkowej sprawie, czy też wyrazi ją w sposób generalny. Zagadnienia tego nie można również postrzegać w kategoriach swego rodzaju „wyzbywania się” przez radę gminy uprawnień kontrolnych względem wójta. Przede wszystkim jest kwestią sporną, czy uprawnienie do wyrażania w takim przypadku zgody jest przejawem funkcji kontrolnej czy też raczej kompetencją do współzarządzania mieniem publicznym. Zauważyć też należy, że w świetle art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (według stanu na dzień podjęcia uchwały Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591), już samo podjęcie uchwały w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami oznacza ex lege utratę uprawnienia do wyrażania

przez radę gminy zgody o charakterze jednostkowym. Ustawodawca nie dostrzega więc w takim stanie rzeczy jakiegoś szczególnego uszczerbku dla funkcji kontrolnej rady gminy. Na marginesie wypada też zasygnalizować, że w sytuacji gdy rada gminy wyraża wolę udzielenia generalnej zgody na zawieranie umów w trybie bezprzetargowym, nie będzie miało jakiegokolwiek wpływu na efektywność sprawowanej przez nią kontroli obligowanie jej do wyrażania zgody w sposób indywidualny.

Warto też powołać inne argumenty przemawiające za możliwością wyrażania zgody z art. 37 ust. 4 usg w sposób ogólny.

Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w powołanym wyżej wyroku z 15 V 2009 r., wykładnia językowa art. 37 ust. 4 zdanie 2 u.g.n. nakazuje zwrócić uwagę na użytą w analizowanym przepisie liczbę mnogą. Zgoda może dotyczyć „tych umów”, a zatem wszelkich umów użytkowania, najmu lub dzierżawy, zawieranych na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Wykładnia celowościowa nakazuje podkreślić, że niewątpliwie celem tej regulacji było umożliwienie organom wykonawczym zawierania tego rodzaju umów w najróżniejszych, codziennych, najczęściej bardzo drobnych sprawach, bez konieczności każdorazowego zajmowania się daną sprawą przez radę. Rada byłaby tym samym obciążona koniecznością rozpatrywania na swoich sesjach takich spraw, jak kwestia wydzierżawienia ogródka przydomowego. Sąd zwrócił też uwagę, że kompetencja z art. 37 ust. 4 usg sąsiaduje z ust. 3 tego artykułu, który pozwala wojewodom, radom lub sejmikom na zwolnienie z obowiązku zbycia w drodze przetargu wymienionych kategorii nieruchomości. Chodzi tu niewątpliwie o możliwość zwolnienia generalnego pewnych kategorii nieruchomości i to w zakresie dużo donioślejszym, niż tu analizowany, bo w zakresie zbywania nieruchomości.

Jak z kolei podkreślił tutejszy Sąd w motywach wyroku z 9 X 2018 r. (II SA/Wr 605/18) zgody o charakterze generalnym nie można także traktować jako swoistego delegowania kompetencji, bowiem twierdzenie takie wychodzi już z założenia, jakoby wyrażenie zgody następowało wyłącznie w drodze uchwały indywidualnej. W powołanym wyroku trafnie wyeksponowano również niejednoznaczność poglądów wyrażanych w tej materii w opracowaniach komentatorskich.

W ocenie Sądu upoważnienie z art. 37 ust. 4 zdanie 2 u.g.n. w powiązaniu z art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g. spełnia również wszystkie wymagania, jakie musi spełniać podstawa prawna do uchwalenia aktu prawa miejscowego (zob. art. 94 Konstytucji RP). Powołany przepis ma rangę ustawową, wskazuje upoważniony organ oraz określa zakres spraw przekazanych do unormowania dotyczący zarządu mieniem.

Z art. 40 ust. 2 pkt 3 usg wynika zaś, że materia dotycząca zasad zarządu mieniem gminy ma charakter aktu prawa miejscowego. Upoważnienie wynikające z art. 37 ust. 4 zdanie 2 u.g.n. w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g. daje więc podstawy do wyrażenia przez radę gminy zgody w formie generalnej, jako „zasady” zarządu mieniem gminy.

Oceniając natomiast legalność przepisu § 21 zaskarżonej uchwały, uznać należy zarzut Prokuratora jako zasadny. W ocenie Sądu, brak jest podstaw prawnych dla rady gminy do decydowania w formie aktu prawa miejscowego, jakie postanowienia powinny znaleźć się w treści umowy najmu czy umowy dzierżawy nieruchomości. Organ gminy twierdzi, że w § 21 Rada zawarła jedynie wytyczne (postulaty) aby umowy najmu lub dzierżawy były formułowane w sposób profesjonalny. Wyjaśnienie to jest o tyle nieprzekonujące, albowiem to organ wykonawczy Gminy jest właściwy na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. do gospodarowania mieniem komunalnym i z tego tytułu może podlegać ocenie ewentualnego naruszenia finansów publicznych. Dodatkowo na podstawie art. 25 ust. 1 u.g.n. gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Według art. 25 ust. 2 pkt 7a tej ustawy gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 pkt, tj. wydzierżawianiu, wynajmowaniu i użyczeniu nieruchomości wchodzących w skład zasobu, przy czym umowa zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony wymaga zgody wojewody (w tym wypadku Rady); zgoda wojewody (w tym wypadku Rady) jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest

ta sama nieruchomość. Wymienione formy prawnego korzystania z nieruchomości wymagają zawarcia stosownych umów cywilnoprawnych przez organ wykonawczy gminy z drugą stroną umowy.

W tych okolicznościach Rada Miasta Jedlina-Zdrój bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, narzucając elementy przyszłych umów cywilnoprawnych dopuściła się naruszenia również przepisu art. 7 Konstytucji RP, stanowiącym o tym, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Dopuszczalne i legalne dla władzy publicznej jest zatem tylko to co jest dozwolone prawem.

Mając powyższe na względzie Sąd w pkt I sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., zaś orzeczenie zawarte w pkt II sentencji na podstawie art. 151 tej ustawy.