



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 lipca 2023 r.

Poz. 4020

WYROK NR I OSK 690/19 NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

z dnia 13 stycznia 2022 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:

sędzia NSA Monika Nowicka

Sędziowie:

sędzia NSA Zygmunt Zgierski

sędzia del. WSA Anna Wesołowska (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 13 stycznia 2022 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
sprawy ze skargi kasacyjnej Prokuratora Okręgowego w Świdnicy
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu
z dnia 13 grudnia 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 615/18
w sprawie 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
wyzierzawiania lub najmu

**uchyla punkt II zaskarżonego wyroku i stwierdza nieważność § 19 uchwały Rady Miasta Jedlina-Zdrój
z dnia 28 lutego 2018 r. nr XXXVIII/232/18.**

Uzasadnienie

Wyrokiem z 13 grudnia 2018 r. po rozpoznaniu 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 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził nieważność § 21 zaskarżonej uchwały i dalej idącą skargę oddalił.

Wyrok wydany został w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy:

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 wydzierżawiania lub najmu.

Na powyższą uchwałę Prokurator Rejonowy w Wałbrzychu (Prokurator) 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 odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta Jedlina – Zdrój wniósł o oddalenie skargi w całości ze względu na brak usprawiedliwionych podstaw do uwzględnienia przedmiotowej skargi.

Opisanym na wstępie wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 21 i oddalił skargę w pozostałym zakresie.

Jako podstawę prawną swojego rozstrzygnięcia wskazał art. 147 § 1 p.p.s.a. (w zakresie stwierdzenia nieważności uchwały), i art. 151 p.p.s.a. w zakresie oddalenia skargi.

Uzasadniając swoje rozstrzygnięcie w zakresie oddalenia skargi Sąd wyjaśnił, że 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 naruszała art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a u.g.n., bowiem indywidualna zgoda rady gminy jest wymagana tylko w sytuacji braku uchwalonych zasad.

Sąd wskazał, że jak wynika z art. 37 ust. 4 zdanie 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018r., 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. Powołany przepis u.g.n. nie rozstrzyga wprost, czy zgoda musi być indywidualno – konkretna czy też może mieć charakter generalny Sąd wyjaśnił, że jak wynika uzasadnienie do projektu ustawy z 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw – druk sejmowy nr VI.1891, 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 u.g.n.

Odnosząc się do przywołanego przez Prokuratora orzecznictwa sądowego wskazującego na konieczność indywidualizowania zgody na tryb bezprzetargowy Sąd zwrócił uwagę, że orzecznictwo w tej kwestii nie jest jednolite przywołując przykłady wyroków wskazujących na możliwość wyrażenia zgody również w sposób generalny (zob. wyrok WSA w Krakowie z 15 maja 2009 r., II SA/Kr 442/09, wyrok WSA we Wrocławiu z 9 października 2018 r., II SA/Wr 605/18, publ. CBOSA).

Sąd wyjaśnił, że w orzeczeniach opowiadających się za wyłącznością indywidualnej formy wyrażania zgody, o której mowa w art. 37 ust. 4 u.g.n., powołuje się dwa argumenty mające przemawiać za taką tezą: wyjątkowy charakter takiej zgody, jako odstępstwa od zasady przetargowego trybu zawierania umów

sprzeciwiający się wyrażeniu zgody w sposób generalny oraz fakt, że generalna zgoda pozbawia właściwy organ uprawnień kontrolnych.

Sąd wyjaśnił, że 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 odstąpienie 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. Sąd zwrócił uwagę, że w świetle art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 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 jakiegos szczególnego uszczerbku dla funkcji kontrolnej rady gminy. Sąd zaznaczył, 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.

Sąd podzielił pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 15 maja 2009 r. II SA/Kr 442/09, zgodnie z którym 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 u.s.g. 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.

Z art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g. 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, Sąd uznał zasadność zarzutów Prokuratora. Wskazał że 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. Wyjaśnił, że 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.

Prokurator wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu pierwszej instancji w części oddalającej jego skargę na uchwałę Rady Miasta Jedlina-Zdrój z dnia 28 lutego 2018 r. nr XXXVIII/232/18 to jest w części dotyczącej punktu II zaskarżonego wyroku.

Zaskarżonemu wyrokowi Prokurator zarzucił naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię to jest art. 18 ust. 2 pkt 9 lit) a u.s.g. i art. 37 ust. 4 u.g.n. poprzez przyjęcie, że indywidualna zgoda rady gmina na zawarcie bez przetargu, po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat kolejnej umowy z dotychczasowym dzierżawcą, najemcą lub biorącym w użytkowanie jest wymagana tylko w sytuacji braku uchwalonych zasad gospodarowania nieruchomościami gminnymi, wprowadzającymi generalną zasadę na zatwierdzanie takich umów bez stosowania przetargu.

Prokurator wniósł o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i wydanie orzeczenia reformatoryjnego w trybie art. 188 p.p.s.a.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelnny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, z urzędu biorąc pod uwagę tylko nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie stwierdzono żadnej z przesłanek nieważności wymienionych w art. 183 § 2 p.p.s.a., wobec czego rozpoznanie sprawy nastąpiło w granicach zgłoszonych podstaw i zarzutów skargi kasacyjnej.

Rozpoznanie skargi kasacyjnej nastąpiło na posiedzeniu niejawnym, zgodnie z art. 182 § 2 i 3 p.p.s.a. wobec wyrażenia na to zgody przez wszystkie strony postępowania.

Skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy, co skutkować musiało uchyleniem zaskarżonego punktu II wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu i stwierdzeniem nieważności § 19 uchwały 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.

Sąd kasacyjny wskazuje na wstępie, że w zakresie wykładni art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst obowiązujący w dacie wydania uchwały objęty tekstem jednolitym opublikowanym Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm., dalej: „u.s.g.”), w związku z art. 37 ust. 4 (tekst obowiązujący w dacie wydania uchwały objęty tekstem jednolitym opublikowanym Dz. U. z 2018 r. poz. 121 ze zm., dalej: „u.g.n.”) zarysowały się w orzecznictwie sądów administracyjnych dwa poglądy.

Zgodnie z pierwszym z nich, zaprezentowanym w zaskarżonym wyroku, wykładnia językowa, systemowa oraz celowościowa art. 37 ust. 4 u.g.n. wskazuje na trafność tezy o dopuszczalności wyrażenia przez radę gminy zgody generalnej na odstąpienie od trybu przetargowego. Z wykładni językowej wynika bowiem, że zgoda może dotyczyć „tych umów”, czyli wszelkich umów użytkowania, najmu lub dzierżawy. Wykładnia celowościowa uwzględnia cel regulacji, którym było umożliwienie organowi wykonawczemu zawierania tego rodzaju umów, najczęściej w bardzo drobnych sprawach, bez konieczności każdorazowego angażowania rady. Wykładnia systemowa nakazuje zaś uwzględnić, że rada gminy jako organ uchwałodawczy, stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g., zajmuje się ustaleniem zasad, czyli rozwiązań generalnych w zakresie gospodarowania (por. wyroki WSA w Krakowie z 15 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 442/09; WSA we Wrocławiu z 14 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 627/18; WSA w Opolu z 27 lutego 2020 r., sygn. II SA/Op 465/19, dostępne w CBOSA).

Według drugiego z poglądów użyte w art. 37 ust. 4 ustawy sformułowanie: „mogą wyrazić zgodę” jednoznacznie wskazuje, iż uchwała organu stanowiącego o zwolnieniu z obowiązku przeprowadzenia przetargu może dotyczyć jedynie konkretnych, zindywidualizowanych przypadków wskazanych we wniosku organu wykonawczego. Każdorazowe więc odstąpienie od przetargu wymaga zgody rady wyrażonej

w uchwale, a przedmiotem tej zgody musi być zidentyfikowana nieruchomość. Zgody tej nie można wyrażać więc w sposób generalny, abstrakcyjny, na przyszłość i w stosunku do nieskonkretyzowanych przypadków (ad hoc). Podkreśla się tutaj wyjątkowy charakter takiej zgody, jako odstępstwa od zasady przetargowego trybu zawierania umów, a także fakt, że generalna zgoda pozbawiłaby właściwy organ uprawnień kontrolnych (por. wyroki WSA w Gliwicach z 29 listopada 2006 r., sygn. II SA/GI 770/06; WSA w Olsztynie z 1 października 2015 r., sygn. II SA/OI 859/15, WSA w Gdańsku z 15 grudnia 2021 r., II SA/Gd 564/21 dostępne w CBOSA).

Strony niniejszego postępowania powoływały się również na rozbieżne stanowiska wyrażone przez Naczelną Sąd Administracyjny.

Organ powoływał się w odpowiedzi na skargę kasacyjną na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 lutego 2016 r. I OSK 2534/15 wywodząc, że wynika z niego możliwość wyrażenia w uchwale Rady Gminy zgody o charakterze generalnym 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.

W uzasadnieniu powyższego wyroku wskazano, że analiza przepisów art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g. w ujęciu przedmiotowym, tj. określenia zakresu spraw majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu, w których do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał, wskazuje, że nie ma przeszkód, aby przepisy te rozumieć w ten sposób, że zakres spraw majątkowych gminy regulowanych uchwałą rady gminy dotyczącą zasad obrotu nieruchomościami obejmuje także sytuacje zawierania kolejnych umów po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość, jako spraw przekraczających zakres zwykłego zarządu. Dopiero zatem w sytuacji braku określenia zasad w uchwale w odniesieniu do zawierania kolejnych umów konieczna jest indywidualna uchwała rady gminy wyrażająca zgodę na dokonanie tych czynności.

Prokurator powoływał się w skardze kasacyjnej na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego 28 grudnia 2018 r. I OSK 3944/18.

Z uzasadnienia wyroku z 28 grudnia 2018 r. I OSK 3944/18 wynika, że udzielenie w uchwale zgody na zawarcie w drodze bezprzetargowej umowy najmu z dotychczasowym dzierżawcą lub najemcą, ma charakter blankietowy, co podważa ustawowy charakter tejże zgody, wynikający z art. 37 ust. 4 u.g.n.

Sąd kasacyjny przychylił się do drugiego z przedstawionych wyżej poglądów.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami określa generalne zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Jedną z nich jest zasada sprzedawania lub oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste w trybie przetargowym, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych ustawą. Ustawa przewiduje również, że zawarcie umów o charakterze obligacyjnym, takich jak najem czy dzierżawa mienia należącego do Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, na okres przekraczający 3 lata lub na czas nieokreślony wymaga uprzedniego przeprowadzenia przetargu.

Odstąpienie od tego trybu uzależnione jest od wyrażenia zgody przez wojewodę, albo odpowiednią radę lub sejmik.

Z zasadą tą koresponduje art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g., zgodnie z którym określone czynności uznawane są za przekraczające zakres zwykłego zarządu majątkiem gminy i jako takie wymagające uchwały rady gminy. Do czynności tych należy m.in. zawieranie umów najmu i dzierżawy nieruchomości na okres przekraczający 3 lata.

Wprowadzenie procedury przetargowej przy zawieraniu określonego rodzaju umów dotyczących mienia komunalnego łączy się w ocenie sądu kasacyjnego z koniecznością zapewnienia odpowiedniego nadzoru nad tymi czynnościami. Mienie komunalne, czy szerzej mienie jednostek samorządu terytorialnego, jako służące wykonywaniu zadań określonej wspólnoty powinno bowiem podlegać szczególnej ochronie. Zawieranie umowy w trybie przetargowym wiąże się z również z przejrzystością i powszechną możliwością uczestniczenia w czynnościach prowadzących do wyboru kontrahenta przez podmiot dysponujący mieniem samorządowym czy też należącym do Skarbu Państwa.

Przyjęcie, że możliwe jest w drodze uchwały rady gminy odstąpienie od obowiązku zawierania umów najmu i dzierżawy na okres przekraczający trzy lata w przypadku gdy umowa dotyczy tej samej nieruchomości i zawierana jest z tym samym najemcą czy dzierżawcą prowadzi do wyłączenia możliwości kontroli rady gminy nad zawieraniem umów o charakterze przekraczającym zwykły zarząd. Jeżeli nawet przyjmie się, że uprawnienie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a) u.s.g. oznacza uczestnictwo w zarządzaniu mieniem gminnym, przyjęcie wykładni, zgodnie z którą możliwe jest udzielenie generalnej zgody na wykonywanie czynności określonych w tym przepisie prowadzi do wyzbycia się tej kompetencji przez radę gminy.

Przy przyjęciu wykładni przedstawionej przez Sąd pierwszej instancji, po zawarciu umowy najmu czy dzierżawy na czas określony, możliwe byłoby nawet wielokrotne zawieranie kolejnych umów najmu czy dzierżawy z tym samym najemcą bez jakiegokolwiek kontroli ze strony rady gminy. Uniemożliwiłoby to również innym podmiotom niż dotychczasowy najemca czy dzierżawca możliwość uczestniczenia w procedurze pozwalającej na zawarcie umowy dotyczącej tego konkretnego składnika mienia.

Podniesiony w uzasadnieniu wyroku argument dotyczący wprowadzonego od 7 stycznia 2010 r. nowego brzmienia art. 37 ust. 4 u.g.n., jest niezasadny. Nowelizacja wprowadzona ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009, nr 20, poz.1590) wykreślała z dotychczasowego brzmienia art. 37 ust. 4 u.g.n. zawarte w nim odwołanie do ust. 1 tegoż artykułu. Do dnia wejścia w życie nowelizacji, zdanie pierwsze art. 37 ust. 4 u.g.n. brzmiało „Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio przy zawieraniu umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.” Jak wskazano w uzasadnieniu nowelizacji, „treść omawianego przepisu jest niejasna i budzi wątpliwości, a nawet skutkuje błędnym odczytywaniem intencji ustawodawcy. Należy zaznaczyć, że zawarte w tym przepisie upoważnienie organów stanowiących do podjęcia decyzji o zwolnieniu z obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów w intencji ustawodawcy miało stanowić regulację samodzielną. Tym samym do skutecznego odstąpienia od trybu przetargowego nie jest wymagane zaistnienie okoliczności przewidzianych w art. 37 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.” Stwierdzenie, że dla skutecznego odstąpienia od trybu przetargowego nie jest wymagane zaistnienie okoliczności przewidzianych w art. 37 ust. 2 i ust. 3 u.g.n. nie może być jednak odczytywane jako wyłączenie obowiązku zawierania umów najmu i dzierżawy mienia komunalnego w trybie przetargu. Przyjęcie wykładni zaprezentowanej przez Sąd pierwszej instancji oznacza natomiast, że tryb ten zostaje wyłączony. W razie zawarcia umowy najmu na okres do 3 lat (która nie musi być poprzedzona przetargiem), możliwe byłoby dalsze zawieranie kolejnych umów z tym samym najemcą dotyczących tych samych nieruchomości bez zachowywania trybu przetargowego.

Argument odwołujący się do zwolnienia z obowiązku zbywania nieruchomości w trybie przetargowym w sytuacjach, o których mowa w art. 37 ust. 3 u.g.n. również jest niezasadny. W świetle tego przepisu zgoda na odstąpienie od zbywania w trybie przetargu dotyczyła nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmiot, dla którego są to cele statutowe i którego dochody przeznacza się w całości na działalność statutową.

Zwolnienie mogło dotyczyć również nieruchomości:

a. oddanych w dzierżawę albo użytkowanie, jeżeli o nabycie nieruchomości ubiegała się osoba, która dzierżawi albo użytkuje nieruchomość nieprzerwanie przez okres co najmniej 10 lat, a nieruchomość została zabudowana na podstawie zezwolenia na budowę lub zabudowa została zalegalizowana zgodnie z procedurami przewidzianymi w odrębnych przepisach;

b. w stosunku do których wygasło użytkowanie wieczyste na skutek upływu okresu ustalonego w umowie lub decyzji administracyjnej, jeżeli o nabycie nieruchomości ubiega się dotychczasowy użytkownik wieczysty nieruchomości albo jego spadkobierca.

Treść art. 37 ust. 3 i ust. 3a u.g.n. wskazuje zatem, że zwolnienie mogło objąć jedynie określone kategorie podmiotów jak również określone kategorie nieruchomości. Dotyczyło osób, które przez dłuższy czas korzystały z nieruchomości czy to jako użytkownicy wieczysti czy to jako dzierżawcy (użytkownicy), którzy

poczynili znaczne nakłady na nieruchomości. Zwolnienie dotyczyło również nieruchomości wykorzystywanych na szeroko pojęte cele publiczne.

W konsekwencji, uznać należy, że oddalając skargę Prokuratora na § 19 uchwały Rady Miasta Jedlina-Zdrój z dnia 28 lutego 2018 r. sąd naruszył art. 37 ust. 4 u.g.n. jak również art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g. poprzez jego błędną wykładnię. Prawidłowa wykładnia powołanych przepisów prowadzi do wniosku, że wyrażenie w uchwale Rady Gminy 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 jako prowadzące do wyłączenia stosowania art. 37 ust. 4 u.g.n. i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy o samorządzie gminnym stanowi rażące naruszenie prawa.

Uznając, że skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 188 p.p.s.a. uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w zaskarżonej części to jest w punkcie II. Uznając, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził nieważność § 19 uchwały 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. Podstawą rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym zakresie był art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 94 pkt 1 u.s.g.