



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 13 lutego 2024 r.

Poz. 964

WYROK NR II SA/RZ 593/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 4 października 2023 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Magdalena Józefczyk /spr./ Sędziowie WSA Piotr Godlewski AWSA Maria Mikolik Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 4 października 2023 r. sprawy ze skargi Krystiana Szczęsnego na uchwałę Rady Gminy Żurawica z dnia 28 grudnia 2015 r. nr XV/89/15 w przedmiocie określenia zasad ustalania wysokości stawek czynszu za wynajem oraz dzierżawę gruntów i lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Żurawica I. stwierdza nieważność § 4 ust. 3 zaskarżonej uchwały; II. zasądza od Gminy Żurawica na rzecz skarżącego Krystiana Szczęsnego kwotę 797 zł /słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 28 grudnia 2015r. nr XV/89/15 Rada Gminy Żurawica (dalej: "Rada" lub "Organ") określiła zasady ustalania wysokości stawek czynszu za wynajem oraz dzierżawę gruntów i lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Żurawica. Uchwała została opublikowana 19 stycznia 2016r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego pod pozycją nr 291. W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, Krystian Szczęśny zaskarżył ww. uchwałę w zakresie § 4 ust. 3 i przewidzianego ww. regulacją upoważnienia Wójta Gminy Żurawica do zawierania umów na dzierżawę lub wynajem nieruchomości na następne lata bez przetargu, w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat, strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Zdaniem Skarżącego, ww. przepisy uchwały uchwalono z naruszeniem: 1. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023r. poz. 40 z późn. zm.) – dalej: "u.s.g.", poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że całkowity brak regulacji zasad dotyczących zawierania umów najmu lub dzierżawy nieruchomości na okres dłuższy niż 3 lata, lub na okres 3 lat z tym samym dzierżawcą / najemcą i dotyczących tej samej nieruchomości, oznacza pełną dowolność Wójta co do zawierania takich umów; 2. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. i art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 344 z późn. zm.) – dalej: "u.g.n." poprzez ich błędną interpretację i wyłączenie możliwości wyrażenia zgody przez Radę Gminy Żurawica w formie uchwały na zawarcie kolejnej umowy najmu lub dzierżawy nieruchomości na okres kolejnych 3 lat, gdy przedmiotem najmu lub dzierżawy jest ta sama nieruchomość a najemcami lub dzierżawcami są te same podmioty co przy poprzednio zawartych umowach; 3. art. 12 u.g.n. poprzez założenie z góry wyłączenie dzierżawy nieruchomości gminnych w trybie bezprzetargowym na okres kolejnych 3 lat, gdy przedmiotem najmu lub dzierżawy jest ta sama nieruchomość, a najemcami lub dzierżawcami są te same podmioty co przy poprzednio zawartych umowach, odstępując tym samym od ewentualności wyrażenia zgody na dzierżawę w trybie bezprzetargowym. Takie stanowisko Rady uniemożliwia dostęp do dzierżawienia nieruchomości innym, Potencjanie zainteresowanym podmiotom. Skarżący wniósł o stwierdzenie niezgodności z prawem § 4 ust. 3 zaskarżonej uchwały oraz o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania. W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie. Zdaniem Organu, zaskarżony przepis uchwały jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Tym bardziej, że uchwała

określa jedynie zasady ustalania wysokości stawek czynszu a nie zasady, na podstawie których upoważnia się Wójta do zawierania umów. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492), sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Stosownie natomiast do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023r. poz. 259, z późn. zm.), zwanej dalej p.p.s.a., kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Skarżący Krystian Szczęsny wniósł skargę do sądu administracyjnego w imieniu własnym - jako mieszkaniec wsi Bolestraszyce gmina Żurawica i Sąd uznał, że zachowane zostały formalne warunki wniesienia skargi. Wniesienie skargi było poprzedzone wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa z 20 lutego 2023r. Na wezwanie odpowiedzi w piśmie z 15 marca 2023r. udzielił Przewodniczący Rady Gminy Żurawica, a skargę wniesiono 21 marca 2023r. (co wynika z odpowiedzi na skargę), czy z zachowaniem trzydziestodniowego terminu. Z naruszeniem interesu prawnego mamy do czynienia wówczas, gdy zaskarżonym aktem zostanie - w sferze prawnej - odebrane lub ograniczone jakieś prawo skarżącego wynikające z przepisów prawa, bądź też zostanie nałożony na niego nowy obowiązek lub zmieniony dotychczas ciążyący na nim obowiązek. Związek pomiędzy własną, indywidualną sytuacją prawną strony skarżącej, a zaskarżoną uchwałą musi istnieć aktualnie, a nie w przyszłości oraz powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia konkretnych uprawnień albo nałożenia obowiązków. Skarżący jest mieszkańcem Gminy Żurawica i wykazał, że nie tylko potencjalnie, ale rzeczywiście na skutek zapisu w §4 ust. 3 zaskarżonej uchwały został pozbawiony prawa do udziału w przetargu. Przedmiotem rozpoznania Sądu w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Gminy Żurawica z dnia 28 grudnia 2015r. nr XV/89/15 w sprawie określenia zasad ustalania wysokości stawek czynszu za wynajem oraz dzierżawę gruntów i lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Żurawica. Zgodnie z treścią art. 91 u.s.g uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W orzecznictwie akcentowana jest niezasadność stwierdzania nieważności całej uchwały organu gminy w sytuacji, gdy tylko część jej postanowień jest sprzeczna z prawem. Zaskarżona uchwała należy do aktów prawa miejscowego, które Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Według art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną, gdyż są uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu. W niniejszej sprawie podstawę prawną ocenianej uchwały, jak już wskazano wcześniej, stanowi przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g., zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Przekazanie spraw majątkowych do kompetencji rady gminy stanowi wyjątek od zasady zawartej w art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., że to wójt gospodaruje mieniem komunalnym. W orzecznictwie utrwalił się pogląd, rada gminy określając zasady gospodarowania nieruchomościami powinna opracować zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę, reprezentowaną przez jej organ wykonawczy. Natomiast zasady uchwalane przez radę nie mogą wkraczać, ani też modyfikować już ustawowo uregulowanej materii, stanowiąc co najwyżej jej dopełnienie i uzupełnienie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 21.05.2008r., II SA/Wr 139/08; wyrok WSA w Olsztynie z 17.02.2015r., II SA/Ol 1354/14). Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego określone zostały w cyt. już wyżej ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.). Wspomniana 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. Przyznana radzie kompetencja nie oznacza jej nieograniczonej swobody, gdyż ustawodawca przyznając określoną kompetencję do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę gospodarki nieruchomościami. Wskazane upoważnienie nie uprawnia do wykroczenia poza unormowanie ustawowe, czynienia wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzania kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych (por. wyrok WSA w Olsztynie z 27.08.2019r. II SA/Ol 500/19). Przepis art. 37 u.g.n. w ust. 1 jako zasadę przewiduje tryb przetargowy sprzedaży oraz oddawania w użytkowanie wieczyste nieruchomości gminy. Zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 3 i w związku z art. 68 ust. 1 pkt 2 u.g.n. nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli jest zbywana na rzecz osób, o których mowa w art. 68 ust. 1 pkt 2 tj. osobom fizycznym i osobom prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową, a także organizacjom pożytku publicznego na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego. Przepis ten nie dopuszcza bezprzetargowego zbywania nieruchomości na osobom prowadzącym działalność rolniczą i szczególnie użyteczną dla gminy. Wprowadzenie procedury przetargowej przy zawieraniu określonego rodzaju umów dotyczących mienia komunalnego łączy się 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 3 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. Stwierdzenie powyższego stanowi o rażąco naruszeniu prawa zapisu zawartego w § 4 ust. 3 kontrolowanej uchwały. Zatem w skardze prawidłowo wskazano, że przy przyjęciu mechanizmu zawartego w kwestionowanych przepisach uchwały, to 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 (patrz: wyrok NSA z 13.01.2022r., I OSK 690/19). W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność w zakresie § 4 ust. 3 zaskarżonej uchwały. Orzeczenie o kosztach znajduje uzasadnienie w art. 200 p.p.s.a.