



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 15 kwietnia 2020 r.

Poz. 2337

Sygn. akt II SA/Lu 484/19



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 grudnia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

| | |
|----------------|--|
| Przewodniczący | Sędzia NSA Grażyna Pawlos-Janusz (sprawozdawca) |
| Sędziowie | Asesor sądowy Jerzy Parchomiuk Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski |
| Protokolant | Starszy asystent sędziego Jakub Polanowski |

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 4 grudnia 2019 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Powiatu Włodawskiego

z dnia 23 lutego 2017 r. nr XVIII/165/17

w przedmiocie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Powiatu Włodawskiego

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 1 ust. 1 pkt 4, § 4 ust. 1 pkt 5, § 4 ust. 4 i 5, § 5 ust. 7-9, § 5 ust. 11, § 8 ust. 1 w brzmieniu: „lub używane”, § 8 ust. 2 w brzmieniu: „lub użyczenie”, § 8 ust. 3 w brzmieniu: „lub użyczenia” oraz § 8 ust. 4 i 5.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 484/19

Uzasadnienie

23 lutego 2017 r. Rada Powiatu Włodawskiego (dalej także: Rada Powiatu) podjęła uchwałę nr XXVIII/165/17 w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Powiatu Włodawskiego (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2017 r. poz. 1883; dalej także: uchwała).

19 lipca 2019 r. skargę na tę uchwałę wniósł do Sądu Wojewoda Lubelski, domagając się stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej:

- § 1 ust. 1 pkt 4, § 4 ust. 1 pkt 5, § 4 ust. 4 i 5, § 5 ust. 7-9, § 5 ust. 11, § 8 ust. 1 w brzmieniu: „lub używane”,
- § 8 ust. 2 w brzmieniu: „lub użyczenie”,
- § 8 ust. 3 w brzmieniu „lub użyczenia”,

- § 8 ust. 4 i 5 uchwały.

Uzasadniając tę skargę Wojewoda podkreślił, że wprowadzenie w § 1 ust. 1 pkt 4 oraz § 8 ust. 1-3 zaskarżonej uchwały, regulacji dotyczących użyczenia nie znajduje prawnego uzasadnienia w przepisach art. 25b w zw. z art. 25 ust. 2 i art. 23 ust. 1 pkt 7a ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.; dalej: u.g.n.) oraz wykracza poza delegację zawartą w art. 12 pkt 8 lit. a ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511; dalej: u.s.p.). Unormowania § 4 ust. 1 pkt 5, § 4 ust. 4 i 5 uchwały odnoszące się do szczegółowych zasad zbywania nieruchomości należących do powiatu zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 16 w zw. z art. 4 ust. 9a oraz art. 37 ust. 1 i ust. 3 u.g.n., a także art. 12 pkt 8 lit. a i art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.p. Przyjęte w § 5 ust. 7-8 i ust. 11 uchwały regulacje normujące kwestię zapłaty ceny nieruchomości zbywanej w trybie bezprzetargowym wkraczają w ustawowe kompetencje organu wykonawczego, gdyż kompetencje Rady Powiatu w tym zakresie ograniczają się do kwestii wskazanych w art. 70 ust. 4 u.g.n. Przepis § 5 ust. 9 uchwały dotyczący kwestii ponoszenia kosztów aktu notarialnego nie mieści się w granicach upoważnienia przysługującego Radzie Powiatu na mocy art. 12 pkt 8 lit. a u.s.p. Natomiast § 8 ust. 4 i 5 uchwały umożliwiające zawarcie w trybie bezprzetargowym umów dzierżawy i najmu nieruchomości istotnie naruszają art. 37 ust. 4 i ust. 4a u.g.n.

W odpowiedzi na skargę Rada Powiatu uznała w całości zasadność podniesionych w skardze zarzutów i wniosła o stwierdzenie nieważności wskazanej uchwały w części zaskarżonej przez organ nadzoru.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje.

Skarga jest zasadna, albowiem zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem prawa uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności we wskazanej w skardze części.

Skarga ta została wniesiona na podstawie art. 81 ust. 1 u.s.p., stanowiącego, iż organ nadzoru, po upływie terminu wskazanego w art. 79 ust. 1, to jest po upływie 30 dni od dnia doręczenia mu przez starostę uchwały rady powiatu, nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały rady, lecz przysługuje mu prawo zaskarżenia tej uchwały do sądu administracyjnego.

Jakkolwiek przepisy prawa nie ograniczają terminów zaskarżania do Sądu uchwał rady powiatu, to nie ulega wątpliwości, że czynności kontrolne Wojewody w odniesieniu do treści uchwał w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność powiatu, stanowiących prawo miejscowe i mogących powodować nieodwracalne skutki prawne, powinny być podejmowane – co do zasady – bez zbędnej zwłoki. W tym kontekście jako niezrozumiałe może być oceniane wniesienie skargi na uchwałę przez organ nadzorczy po ponad dwóch latach od upływu terminu określonego w art. 79 ust. 1 u.s.p.

Sąd, uwzględniając skargę na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego, stanowiącą akt prawa miejscowego, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325; dalej: p.p.s.a.), stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub części albo stwierdza, że została ona wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a).

W związku z tym, że art. 147 § 1 p.p.s.a. nie określa jakiego rodzaju naruszenia prawa stanowią podstawę stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały, przesłanek określających kompetencje sądu w tym zakresie należy poszukiwać w przepisach regulujących ustrój samorządu terytorialnego.

W rozpoznawanej sprawie zastosowanie ma zatem art. 79 ust. 1 u.s.p., zgodnie z którym uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna, przy czym w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa (ust. 4). Stosownie zatem do art. 79 ust. 4 u.s.p., o tym czy sąd administracyjny stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały organu powiatu, bądź czy ogranicza się jedynie do stwierdzenia, że została ona wydana z naruszeniem prawa, przesądza waga stwierdzonego naruszenia prawa.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że naruszenie prawa przejawia się poprzez podjęcie uchwały przez niewłaściwy organ, brak podstawy do podjęcia uchwały o określonej treści, błędne zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały lub też naruszenie procedury podjęcia uchwały. Badając zatem czy organ administracyjny nie dopuścił się uchybień skutkujących nieważnością uchwały Sąd, na gruncie przepisu art. 134 § 1 p.p.s.a., zobowiązany jest oprzeć się na konstytucyjnej zasadzie praworządności (art. 7 Konstytucji RP), która wiąże wszystkie

organy administracji publicznej, w tym organy samorządu terytorialnego (zob. wyrok WSA w Lublinie z 4 lipca 2008 r., II SA/Lu 358/08).

Przedmiotem skargi rozpoznawanej w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Powiatu Włodawskiego z 23 lutego 2017 r., nr XXVIII/165/17 w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Powiatu Włodawskiego, która została zaskarżona w opisaney wyżej części.

Jako podstawę prawną tej uchwały Rada Powiatu wskazała przepisy art. 12 pkt 8 lit. a oraz art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 u.s.p. Zgodnie z treścią art. 12 pkt 8 lit. a u.s.p. do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu 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; uchwała rady powiatu 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; do czasu określenia zasad zarząd może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady powiatu. W myśl zaś art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 u.s.p., na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu, w sprawach szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu.

Podkreślenia wymaga, że Sąd podziela wyrażone w skardze stanowisko organu nadzoru dotyczące prawnej wadliwości zaskarżonej uchwały w kwestionowanej w tej skardze części.

Wskazać trzeba, po pierwsze, że zasadne były zarzuty dotyczące § 1 ust. 1 pkt 4 oraz § 8 ust. 1-3 zaskarżonej uchwały. W myśl § 1 ust. 1 pkt 4 uchwały ustala się zasady gospodarowania nieruchomościami powiatu określając w szczególności użyczenie nieruchomości. Zgodnie z § 8 ust. 1-3 uchwały nieruchomości mogą być wydzierżawione wynajmowane lub użyczane przez Zarząd Powiatu na okres do 5 lat (ust. 1). Dzierżawa, najem lub użyczenie na okres powyżej 5 lat wymaga zgody Rady Powiatu, za wyjątkiem lokali mieszkalnych, garaży i części nieruchomości (ust. 2). Okres najmu dzierżawy lub użyczenia ustala się biorąc pod uwagę w szczególności: 1) przeznaczenie i sposób zagospodarowania nieruchomości; 2) konieczność poniesienia niezbędnych nakładów inwestycyjnych do korzystania z nieruchomości; 3) przydatność i korzyści społeczne wynikające z wydzierżawienia lub wynajmu" (ust. 3).

Trafnie stwierdził organ nadzorczy, że wprowadzenie powyższych regulacji dotyczących użyczenia wykracza poza delegację ustawową wynikającą z art. 12 pkt 8 lit. a u.s.p. W świetle bowiem tego przepisu, rada powiatu określa zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Przy tym niekwestionowane jest, że przez „obciążanie nieruchomości” należy rozumieć obciążanie nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi (użytkowanie, służebność gruntowa, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipoteka – art. 244 kodeksu cywilnego). W innych, niewymienionych w powołanym przepisie sprawach, decyzje gospodarcze może podejmować samodzielnie organ wykonawczy, w ramach uprawnienia do gospodarowania mieniem. Powołany przepis art. 12 pkt 8 lit. a u.s.p. nie upoważnia rady powiatu do objęcia zakresem zasad, o których w nim mowa, użyczenia nieruchomości. Z woli ustawodawcy w tym zakresie brak jest podstaw prawnych do stanowienia w formie aktu prawa miejscowego zasad zawierania takich umów.

Upoważnienia dla rady powiatu do wyrażenia zgody na użyczenie nieruchomości nie stanowi też art. 25b w związku z art. 25 ust. 2 oraz art. 23 ust. 1 pkt 7a u.g.n., gdyż na jego to organ wykonawczy powiatu oddaje w użyczenie nieruchomości.

Po drugie, z istotnym naruszeniem prawa zostały podjęte § 4 ust. 1 pkt 5 oraz § 4 ust. 4 i 5 uchwały. W świetle § 4 ust. 1 pkt 5 uchwały, nieruchomości wchodzące w skład powiatowego zasobu nieruchomości mogą być zbywane w szczególności poprzez zrzeczenie się. Zgodnie zaś z § 4 ust. 4 i 5 uchwały nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (ust. 4); zwalnia się z obowiązku przetargu nieruchomości przeznaczone na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmioty, dla których są to cele statutowe, i których dochody przeznaczają się w całości na działalność statutową (ust. 5).

Trafnie podniósł Wojewoda, że przepis art. 16 u.g.n. dopuszcza zrzeczenie się własności nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego przez samorządową osobę prawną, przy czym w myśl

tego przepisu za taki podmiot nie można uznać samego powiatu, gdyż zgodnie z art. 4 pkt 9a u.g.n. ilekroć w tej ustawie jest mowa o samorządowej osobie prawnej - należy przez to rozumieć osoby prawne powoływane lub tworzone przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Nie jest zatem dopuszczalne na podstawie tego przepisu zrzeczenie się własności nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego przez jednostkę samorządu terytorialnego (zob. uchwała SN z 8 marca 2007 r., III CZP 18/07, OSNC 2008, nr 2, poz. 17).

Ponadto zgodnie z art. 37 ust. 1 i ust. 3 u.g.n. (w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały), z zastrzeżeniem art. 37 ust. 2 i 3, nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu (ust. 1). Wojewoda - w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a odpowiednia rada lub sejmik - w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, odpowiednio w drodze zarządzenia lub uchwały, mogą zwolnić z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmioty, dla których są to cele statutowe i których dochody przeznacza się w całości na działalność statutową. Przepis ten stosuje się również, gdy sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz osoby, która dzierżawi nieruchomość na podstawie umowy zawartej co najmniej na 10 lat, jeżeli nieruchomość ta została zabudowana na podstawie zezwolenia na budowę. Przepisu tego nie stosuje się, w przypadku gdy o nabycie nieruchomości ubiega się więcej niż jeden podmiot spełniający powyższe warunki (ust. 3).

Z przepisów tych wynika, że zasadą jest zbywanie nieruchomości w drodze przetargu. Wyjątki od tej zasady określone zostały w art. 37 ust. 2 i 3 u.g.n. Na podstawie tych przepisów rada powiatu została uprawniona jedynie do wyrażenia zgody lub odmowy wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu zbycia nieruchomości. Uchwała organu stanowiącego powiatu o zwolnieniu z obowiązku przeprowadzenia przetargu może dotyczyć jedynie konkretnych zindywidualizowanych przypadków i jako mająca charakter wyjątku od zasady musi być interpretowana ściśle, co oznacza, że nie może przybierać formy zasady zawartej w akcie prawa miejscowego. Wynika to w szczególności z art. 37 ust. 3 zd. 3 u.g.n., określającego zastrzeżenie dotyczące niedopuszczalności zwolnienia z obowiązku zbycia w drodze przetargu w sytuacji, gdy o nabycie nieruchomości ubiega się więcej niż jeden podmiot spełniający określone warunki.

Za prawidłowe wypełnienie upoważnienia przyznanego Radzie Powiatu w art. 12 pkt 8 lit. a i art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.p. nie można uznać także § 4 ust. 4 uchwały, który stanowi w istocie powielenie opisanej regulacji ustawowej, wprowadzającej zasadę zbywania nieruchomości w drodze przetargu, zawierając zarazem odesłanie do bliżej niesprecyzowanych przepisów szczególnych, z których miałyby wynikać wyjątki od tej zasady.

Po trzecie, Rada Powiatu z istotnym naruszeniem prawa przyjęła uregulowania zawarte w § 5 ust. 7-9 i ust. 11 uchwały. W myśl § 5 ust. 7 i 8 uchwały w przypadku zapłaty należności za lokal mieszkalny w ratach, pierwsza rata płatna przed zawarciem aktu notarialnego wynosi, co najmniej 30% ceny lokalu mieszkalnego oraz należności za grunt. Spłata pozostałej należności następuje w równych ratach rocznych z doliczeniem oprocentowania w wysokości stawki WIBOR 3M + 3% marży obowiązującej w czasie terminu spłaty każdej z rat (ust. 7). Spłata należności, o której mowa w pkt 7 może być na wniosek nabywcy rozłożona na raty na okres nie dłuższy niż 10 lat (ust. 8). W świetle § 8 ust. 11 uchwały, przysługujący nabywcy lokalu mieszkalnego z mocy przepisów szczególnych zwrot kaucji podlega kompensacie z upustu określonego w ust. 4.

Zgodnie z art. 70 u.s.g. cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność (ust. 1); cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej lub w drodze rokowań, o których mowa w art. 37 ust. 2 i 3 oraz w art. 39 ust. 2, może zostać rozłożona na raty, na czas nie dłuższy niż 10 lat. Wierzytelność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do nabywcy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu, w szczególności przez ustanowienie hipoteki. Pierwsza rata podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości, a następne raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie w terminach ustalonych przez strony w umowie (ust. 2); rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski (ust. 3); wojewoda w stosunku do nieruchomości stanowiących przedmiot własności Skarbu Państwa, a rada lub sejmik w stosunku do

nieruchomości stanowiących odpowiednio przedmiot własności gminy, powiatu lub województwa, mogą wyrazić zgodę na zastosowanie, innej niż określona w ust. 3, stopy procentowej (ust. 4).

Mając na uwadze cytowane przepisy rangi ustawowej należy przyjąć, że kwestia zapłaty ceny nieruchomości zbywanej w trybie bezprzetargowym, w tym rozstrzygnięcie, czy cena zapłaty będzie wymagana jednorazowo, czy też zgodnie z przepisami u.g.n., zostanie rozłożona na raty, mieści się w zakresie kompetencji Zarządu Powiatu, decydującego w imieniu powiatu o treści zawieranej umowy. Szczegółowe warunki przeniesienia własności określonej nieruchomości, w tym nieruchomości lokalowej, są skonkretyzowane w zawartej w formie aktu notarialnego umowie przenoszącej własność nieruchomości, a umowę tę zawiera organ wykonawczy powiatu, działający w granicach ustawowych kompetencji. Rozliczanie należności wynikających ze stosunków cywilnoprawnych, których stroną jest powiat, w tym opłat z tytułu sprzedaży lokali stanowiących własność powiatu, a także zwrotu kaucji przysługującej nabywcy lokalu mieszkalnego, należy do wyłącznej kompetencji tego organu, a nie Rady Powiatu.

Podkreślić zarazem trzeba, że jedną z naczelnych zasad prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne muszą być więc interpretowane w sposób ścisły i literalny, a to oznacza zakaz wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wyraźnie stwierdził, dokonując wykładni przepisów art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, iż w zakresie norm kompetencyjnych należy mieć na uwadze zasady przyjęte w polskim systemie prawnym. Należą do nich: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących do realizowania tych zadań. Jeżeli organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, to jego działanie prowadzi do przekroczenia przysługujących mu kompetencji, a więc do istotnego naruszenia prawa (zob. wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000, z. 5, poz. 141; wyrok WSA w Lublinie z 4 lipca 2008 r., II SA/Lu 358/08).

Z powyższego wynika, że opisane unormowania uchwały naruszają ustawowe kompetencje organu wykonawczego powiatu. Kompetencje Rady Powiatu w tym zakresie ograniczają się do kwestii wskazanych w art. 70 ust. 4 u.g.n., a mianowicie do wyrażenia zgody na zastosowanie, innej niż określona w art. 70 ust. 3, stopy procentowej. Podejmowana w tym zakresie uchwała ma charakter indywidualno-konkretny, nie zaś generalno-abstrakcyjny, jak zaskarżona uchwała, będąca aktem prawa miejscowego.

Ponadto w § 5 ust. 9 uchwały Rada Powiatu – z istotnym naruszeniem prawa – ustaliła, że koszty aktu notarialnego ponoszą nabywcy lokali mieszkalnych. Powyższa regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia przysługującego Radzie Powiatu na mocy art. 12 pkt 8 lit. a u.s.p., gdyż kwestię tę należy rozstrzygnąć w umowie cywilnoprawnej dotyczącej zbycia nieruchomości. Wprowadzenie tego rodzaju postanowienia umownego do treści uchwały Rady Powiatu jest działaniem ograniczającym strony przyszłej umowy w ustalaniu jej warunków. Przepisy uchwały dotyczące obciążenia nabywcy nieruchomości kosztami związanymi z jej nabyciem, należą do postanowień, których nie można kwalifikować jako podstawowych reguł postępowania w zakresie gospodarowania nieruchomościami. Kwestie te nie mogą być więc unormowane w uchwale organu powiatu, lecz powinny być skonkretyzowane w umowie sprzedaży nieruchomości (zob. wyrok WSA w Lublinie z 25 listopada 2008 r., III SA/Lu 250/08 oraz wyrok WSA w Łodzi z 25 października 2017 r., III SA/Łd 793/17).

Po czwarte, zasadne były zarzuty skargi dotyczące § 8 ust. 4 i 5 uchwały umożliwiające zawarcie w trybie bezprzetargowym umów dzierżawy i najmu nieruchomości istotnie jako istotnie naruszających prawo. Stosownie do nich, „wyraża się zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego zawarcia umowy dzierżawy i najmu: 1) w przypadku gdy najem bądź dzierżawa ma być dla organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego; 2) na potrzeby osób fizycznych i osób prawnych na działalność związaną z ochroną zdrowia, które udzielać będą świadczeń zdrowotnych osobom ubezpieczonym; 3) w przypadku gdy najem lub dzierżawa dotyczy lokali mieszkalnych garaży i części nieruchomości”.

Wskazać trzeba, że co do zasady zgodnie z art. 37 ust. 4 u.g.n. zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku

przetargowego trybu zawarcia tych umów. Odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia wymienionych umów wymaga indywidualnej zgody rady, wyrażonej uchwałą podejmowaną na wniosek organu wykonawczego powiatu. Jeśli wniosek dotyczy odstąpienia od przetargowego trybu w przypadku więcej niż jednego rodzaju umowy (np. najmu i dzierżawy), to rzeszoną uchwałą można wyrazić wspomnianą zgodę co do tych różnych umów. Musi być ona jednak skonkretyzowana w akcie prawnym o charakterze indywidualno-konkretnym. W sytuacji zatem, gdy organ wykonawczy powiatu zdecyduje o celowości odstąpienia od obowiązku zachowania przetargowego trybu zawierania umów, co leży w jego wyłącznej kompetencji, wówczas zobowiązany jest uzyskać zgodę rady.

Wyjątkowo, jak wynika z art. 37 ust. 4a u.g.n., umowy użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony zawiera się w drodze bezprzetargowej, jeżeli użytkownikiem, najemcą lub dzierżawcą nieruchomości jest organizacja pożytku publicznego lub użytkownikiem nieruchomości jest stowarzyszenie ogrodowe w rozumieniu ustawy z 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 40 ze zm.). Przepis ten statuuje ogólnie wyrażoną zgodę na odstąpienie od przetargowego trybu zawarcia umowy użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, w przypadkach w nim określonych.

Wskazane wyżej zapisy zaskarżonej uchwały stanowią niedopuszczalną – z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej oraz zasady stanowienia aktów prawa miejscowego w oparciu o delegację zawartą w ustawie – modyfikację oraz częściowe powtórzenie cytowanego art. 37 ust. 4a u.g.n. Uregulowanie tej kwestii na poziomie ustawowym jest zupełne i wystarczające, zatem powielanie i zarazem rozszerzenie tej regulacji (mającej charakter wyjątku od zasady ustawowej) w akcie prawa miejscowego nie ma żadnego uzasadnienia, co przemawia za stwierdzeniem nieważności uchwały także w tej części.

Przepisy szczególne nie wyłączają możliwości stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w każdym czasie. Uchwała ta jest aktem prawa miejscowego, a więc art. 82 ust. 1 u.s.p. nie uniemożliwia stwierdzenia jej nieważności, pomimo upływu roku od dnia jej podjęcia. W myśl tego przepisu nie stwierdza się nieważności uchwały organu powiatu po upływie jednego roku od dnia jej podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały w terminie określonym w art. 78 ust. 1 u.s.p. albo jeżeli jest ona aktem prawa miejscowego.

Mając na uwadze powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie uznał, że zaskarżona uchwała – we wskazanej wyżej części – została wydana z naruszeniem prawa, uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności w tej części.

Z tych wszystkich względów i na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd orzekł, jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.