



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 czerwca 2023 r.

Poz. 4002

WYROK NR II SA/WR 828/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 7 lutego 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Adam Habuda (spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

Protokolant

Angelika Mielcarek

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 7 lutego 2023 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Wałbrzychu
na uchwałę Rady Miejskiej Mieroszowa
z dnia 29 maja 2014 r. nr LVI/270/14
w przedmiocie określenia zasad wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości
gruntowych innych niż rolne stanowiących własność Gminy Mieroszków

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Uzasadnienie

Dnia 29 maja 2014 r. Rada Miejska Mieroszowa podjęła uchwałę w sprawie: określenia zasad wdzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości gruntowych inne niż rolne stanowiących własność Gminy Mieroszów. W § 1 uchwały wyrażono generalną zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy lub najmu nieruchomości gruntowych innych niż rolne, jeśli oddanie nieruchomości w najem lub dzierżawę nastąpi w sytuacjach enumeratywnie wskazanych w ww. uchwale. W § 2 uchwały wskazano natomiast, że w przypadku braku wniosku dotychczasowego dzierżawcy (najemcy), na nieruchomości gruntowe inne niż rolne, dzierżawca zostanie wyłoniony: (1) w drodze bezprzetargowej, jeśli wpłynie jeden wniosek na dzierżawę (najem); lub (2) w drodze przetargu nieograniczonego, jeśli wpłyną dwa lub więcej wniosków na dzierżawę (najem).

W skardze na powyższą uchwałę datowanej na 12 lipca 2018 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu Prokurator Rejonowy w Wałbrzychu wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części § 1 i § 2 pkt 1 i 2 oraz zarzucił istotne naruszenie przepisu:

1. art. 18 ust. 2 pkt 9 (powinno być lit.) a) ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. (dalej: u.s.g.) w zw. z art. 37 ust. 4 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. „o gospodarce gruntami” (powinno być „o gospodarce nieruchomościami”, dalej u.g.n.), polegające na przekroczeniu upoważnienia ustawowego i niedopuszczalne wyrażenie w § 1 uchwały generalnej zgody na odstąpienie od przetargowego zawarcia umowy dzierżawy lub najmu nieruchomości gruntowych innych niż rolne we wszystkich przypadkach oddawania nieruchomości w dzierżawę lub najem w zaistnieniu wskazanych ogólnie sytuacji, podczas gdy rada gminy była uprawniona na podstawie tego przepisu jedynie do wyrażenia zgody o charakterze indywidualnym, w skonkretyzowanym przypadku co do określonej ściśle nieruchomości;

2. art. 18 ust. 2 pkt 9 (powinno być lit.) a) u.s.g. w zw. z art. 37 ust. 4 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. „o gospodarce gruntami” (powinno być „o gospodarce nieruchomościami”), polegające na przekroczeniu upoważnienia ustawowego i niedopuszczalne określenie w § 2 pkt 1 uchwały, że w przypadku braku wniosku dotychczasowego dzierżawcy (najemcy), dzierżawca zostanie wyłoniony w pkt 1 w drodze bezprzetargowej, jeżeli wpłynie jeden wniosek na dzierżawę oraz w pkt 2 w drodze przetargu nieograniczonego, jeżeli wpłyną dwa lub więcej wniosków o dzierżawę, podczas gdy wskazane przepisy nakazują tryb przetargowy do zawarcia umów najmu lub dzierżawy i upoważniają jedynie radę gminy do wyrażenia zgody na odstąpienie od trybu bezprzetargowego zawarcia umów w konkretnym zindywidualizowanym przypadku, co do ściśle oznaczonej nieruchomości.

W uzasadnieniu Prokurator wyjaśnił, że zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa o gospodarce nieruchomościami. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować odmiennie zasad ustawowych. W orzecznictwie i w doktrynie utrwalony jest pogląd negujący uprawnienie rady do generalnego wyrażania zgody na przedłużanie umów dzierżawy i najmu zawartych na czas oznaczony do lat 3, na kolejny czas oznaczony, w przypadku gdy przedmiotem umów jest ta sama nieruchomość. Skarżący podkreślił, że rada gminy jest upoważniona do wyrażenia jedynie indywidualnej zgody na zawarcie umów wymienionych w tym przepisie. 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 lub aktu hierarchicznie wyższego, ani do generalnego wyłączenia w uchwale trybu przetargowego do zawarcia umowy dzierżawy, najmu, nieruchomości gruntowych w sytuacji gdy dotychczasowy dzierżawca nie złożył wniosku, a wpłynął jeden wniosek na dzierżawę. Jedynie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami określają w jakich sytuacjach zawiera się umowy o dzierżawę w drodze bezprzetargowej i katalog ten jest ściśle ograniczony, w żadnym razie nie może być rozszerzany aktami prawa miejscowego. Uprawnienia rady ograniczają się do wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu w konkretnym, zindywidualizowanym przypadku wskazanym we wniosku organu wykonawczego.

W odpowiedzi na skargę Przewodnicząca Rady (dalej: rada, strona) wniosła o oddalenie skargi, stwierdzając, że jest bezpodstawna. Zgodnie z orzecznictwem oraz doktryną rada w zakresie swoich kompetencji ma możliwość, na podstawie zdania drugiego art. 37 ust. 4 u.g.n. do wskazania reguł bezprzetargowego zawierania umów na czas określony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. określa właściwość rady gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu, który daje radzie uprawnienie do ukształtowania zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Na podstawie powołanych przepisów rada miejska miała możliwość podjęcia uchwały, która ukształtowała zasady postępowania przez organ wykonawczy gminy w przypadku zawierania umów dzierżawy lub najmu na czas określony dłuższy niż 3 lata oraz na czas nieokreślony. Zdaniem strony z treści przepisów nie wynika, aby uchwały rady miały dotyczyć wyłącznie spraw indywidualnych, wręcz przeciwnie rada nie ma takich uprawnień, bowiem przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. mówi o uchwale w sprawie „zasad” gospodarowania mieniem, a nie indywidualnego lub jednorazowego przypadku, gdyż uchwała może jedynie formułować normę ogólną, a nie indywidualną. Również dalsza treść przepisu wyjaśnia i wskazuje ponadto, że jedynie w braku uregulowania zasad, rada będzie podejmować czynności doraźnej zgody. Zatem ustawodawca potraktował uchwały w sprawie indywidualnej zgody jako postępowanie wyjątkowe, wyłącznie do czasu, kiedy rada nie ustali takowych zasad ogólnych. Podkreślono również, że rada ma kompetencje do określenia innego sposobu niż w trybie przetargowym realizowania czynności, które zmierzają do zawierania umów na nieruchomości inne niż rolne, w tym swobodnego kształtowania reguł związanych z hipotetycznymi i abstrakcyjnymi sytuacjami, jakie mogą mieć miejsce.

Uzasadniając oddalenie skargi Sąd I instancji wskazał, że jak wynika z art. 37 ust. 4 zd. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (według stanu na dzień podjęcia uchwały - Dz. U. z 2014 r. poz. 518), 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. Wołą 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. (zob. 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).

Sąd I instancji podkreślił, że 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 nie stanowi o rażącym naruszeniu prawa, a tylko takie naruszenie daje podstawę do stwierdzenia nieważności podjętego aktu w całości lub części. W orzeczeniach opowiadających się za wyłączeniem indywidualnej formy wyrażania zgody, o której mowa w art. 37 ust. 4 u.g.n., powołuje się dwa argumenty mające przemawiać za taką tezą. 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 I instancji 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. W świetle art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (według

stanu na dzień podjęcia uchwały Dz. U. z 2013 r. poz. 594) 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. 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 I instancji powołał również inne argumenty przemawiające za możliwością wyrażania zgody z art. 37 ust. 4 u.g.n. w sposób ogólny. Wykładnia językowa art. 37 ust. 4 zd. 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. 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 podmiotów (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 15 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 442/09).

Sąd I instancji wyjaśnił, że nie jest także przekroczeniem upoważnienia ustawowego odstępnie od przetargowego trybu zawierania umów dzierżawy lub najmu w sytuacjach wskazanych w § 1 i § 2 pkt 1 uchwały, skoro już sam ustawodawca dopuścił w art. 37 ust. 2 u.g.n. możliwość zbywania na rzecz określonych w tym przepisie podmiotów, nieruchomości w drodze bezprzetargowej. Skoro gmina może nawet sprzedać (prawo silniejsze) bez przetargu na rzecz określonych podmiotów nieruchomości, to tym bardziej w takich samych przypadkach może bez przetargu wydzierżawić lub wynająć (prawo słabsze) nieruchomość na podobne cele. Do absurdu doszłoby bowiem w takich sytuacjach, gdyby do gminy wpłynął tylko jeden wniosek na dzierżawę lub najem nieruchomości, a nie mogłaby ona bez przetargu wydzierżawić ani wynająć takiej nieruchomości, pomijając całkowicie obowiązek racjonalnego gospodarowania i zarządu mieniem gminy. Jak z kolei podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w motywach wyroku z dnia 9 października 2018 r., sygn. akt 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 skardze kasacyjnej Prokurator Prokuratury Okręgowej w Świdnicy zaskarżył wyrok Sądu I instancji, wnosząc o jego uchylenie w całości i wydanie orzeczenia reformatoryjnego, a także o rozpoznanie sprawy na rozprawie.

Sądowi I instancji zarzucono naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. i art. 37 ust. 4 u.g.n. przez przyjęcie, że powołane przepisy stwarzają dla rady gminy upoważnienie do udzielania zgody na odstępnie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy lub najmu nieruchomości gruntowych innych niż rolne, w drodze uchwalenia aktu prawa miejscowego, jako normy generalnej i abstrakcyjnej.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano, że stosownie do treści art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. 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. Ustawa o gospodarce nieruchomościami jest tą ustawą szczególną, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. Art. 37 ust. 4 zd. 1 u.g.n. stanowi, że zasadą jest, iż zawieranie wymienionych w nim umów następuje w drodze przetargu. Odstępnie od zasady przetargowego zawierania umów musi być zawsze traktowane jako wyjątek i nie może być nazwane „zasadą”.

Użyte w art. 37 ust. 4 zd. 2 u.g.n. sformułowanie: „mogą wyrazić zgodę” jednoznacznie wskazuje, że uchwała organu stanowiącego o zwolnieniu z obowiązku przeprowadzenia przetargu może dotyczyć jedynie konkretnych zindywidualizowanych przypadków wskazanych we wniosku organu wykonawczego. Zatem zgoda taka nie może być udzielona w formie aktu prawa miejscowego, gdyż redakcja art. 37 ust. 4 u.g.n. nie stanowi, wbrew twierdzeniom Sądu I instancji, podstawy prawnej do uchwalenia aktu prawa miejscowego, jako normy abstrakcyjnej. Dodatkowo norma art. 37 ust. 4 zd. 2 u.g.n. nie może być interpretowana jako upoważnienie ustawowe do stanowienia aktów prawa miejscowego, gdyż to u.g.n. określa zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego zaś akty prawa miejscowego nie mogą regulować odmiennie zasad uregulowanych w ustawie. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyrokach: WSA we Wrocławiu z 20 września 2017 r., II SA/Wr 379/17; WSA w Olsztynie z 1 października 2015 r., II SA/Ol 859/15; WSA w Olsztynie z 24 lutego 2015 r., II SA/Ol 1365/14; WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2011 r., II SA/Sz z 248/11; WSA w Gliwicach z 19 września 2008 r., II SA/Gl 726/08; WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2011 r., II SA/Sz 248/11; WSA w Rzeszowie z 4 listopada 2014 r., II SA/Rz 1034/14; WSA w Krakowie z 11 stycznia 2019 r., II SA/Kr 1341/18.

Skarżący kasacyjnie podkreślił również, że NSA w wyroku z 28 grudnia 2018 r., (sygn. akt I OSK 3944/18) wskazał, że o przetargowym i bezprzetargowym trybie zawarcia umów użytkowania, najmu i dzierżawy, stanowi w pierwszej kolejności i w sposób wyraźny art. 37 ust. 4 u.g.n.

W ocenie skarżącego kasacyjnie Sądowi I instancji umknęło, że przedmiotem skargi prokuratora był problem czy zgoda na odstąpienie od trybu bezprzetargowego może być udzielona w drodze aktu prawa miejscowego czy też musi być zindywidualizowana, dotyczyć konkretnej nieruchomości wskazanej we wniosku organu wykonawczego. Zdaniem skarżącego kasacyjnie chybiony jest również użyty przez Sąd I instancji argument, że wykładnia celowościowa art. 37 ust. 4 u.g.n. przemawia za dopuszczeniem możliwości generalnego zwolnienia pewnych kategorii nieruchomości z obowiązku stosowania do umów, których są przedmiotem, trybu przetargowego, tak by umożliwić organom wykonawczym zawieranie umów w drobnych sprawach, gdyż w istocie regulacja przyjęta w zaskarżonej uchwale nie odwołuje się do żadnych kryteriów związanych z przedmiotem umów, które zwolnione zostały generalnie ze stosowania trybu przetargowego lecz wyłącznie odnosi się do strony podmiotowej tych umów. W sposób istotny zatem uchwała ta wyłącza funkcję nadzorczą rady gminy nad czynnościami organu wykonawczego w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, nie tylko w sprawach drobnych lecz również w sprawach dotyczących nieruchomości o dużej powierzchni, atrakcyjnych gospodarczo.

Uzasadniając wyrok uchylający orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu Naczelny Sąd Administracyjny za trafny uznał zarzut naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. i art. 37 ust. 4 u.g.n. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia kwestionowanej uchwały. Jakkolwiek Sąd I instancji przytoczył oba te przepisy, to zaniechał ich interpretacji systemowej. To, że art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy zastrzega podejmowanie uchwał dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, nie oznacza, że rada zachowuje taką kompetencję w pełnym zakresie i władna jest takie zasady ustalać w zależności od własnych preferencji i w każdym przypadku, gdy w grę wchodzi zasady nabywania, zbywania, obciążania, wydzierżawiania czy wynajmowania nieruchomości. Istotną rolę w interpretacji tego przepisu odgrywa zastrzeżenie zawarte w końcowej części art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a zdanie pierwsze, zgodnie z którym kompetencja ta radzie przysługuje, jeżeli ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Trafnie w skardze kasacyjnej zwrócono uwagę, że taką regulacją szczególną w tym zakresie jest ustawa o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. rada gminy podejmowała (i nadal podejmuje) uchwałę określającą m.in. zasady obciążania nieruchomości gruntowych (np. prawem użytkowania) oraz wynajmowania i wydzierżawiania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Jedną z tych zasad był z reguły obowiązek przeprowadzenia przetargu. Od czasu wejścia w życie art. 37 ust. 4 u.g.n., przepis ten

przesądza jednak o obowiązku przetargu zarówno co do nieruchomości samorządowych, jak i skarbowych przy oddawaniu ich w użytkowanie, najem lub dzierżawę. Na skutek regulacji szczególnej prawodawca lokalny pozbawiony został swobody w tej kwestii i nie może już w drodze aktu prawa miejscowego i uchwały podejmowanej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. samodzielnie regulować, w jakim trybie nieruchomości gminne będą oddawane w użytkowanie, najem lub dzierżawę na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Zasadą ustawową jest w tych przypadkach obowiązek przeprowadzenia przetargu. Realizacja tego standardu ustawowego nie może zależeć od woli prawodawcy lokalnego wyrażonej w akcie prawa miejscowego. Należy zatem przyjąć, że zgoda na odstąpienie od trybu przetargowego wyrażana na podstawie art. 37 ust. 4 u.g.n. ma charakter indywidualny, zarówno w przypadku zarządzenia wojewody, jak i uchwały organu kolegialnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Na początku należy podkreślić, że uchwała Rady Miejskiej Mieroszowa z dnia 29 maja 2014 r. w sprawie: określenia zasad wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości gruntowych innych niż rolne stanowiących własność gminy Mieroszów, wskutek orzeczenia kasacyjnego Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 sierpnia 2022 r. (sygn. akt I OSK 949/19, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach), ponownie stała się przedmiotem kontroli tutejszego Sądu.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego uwzględniający skargę kasacyjną determinuje Sąd w niniejszym postępowaniu, ponieważ jak stanowi art. 190 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego. Uwzględniając argumentację dotyczącą naruszenia przepisów prawa materialnego przez jego błędną wykładnię, Sąd w niniejszym składzie zdecydował o uwzględnieniu skargi Prokuratora.

Podstawy prawne i zakres kognicji sądu administracyjnego wyznacza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., która w art. 175 sytuuje sądy administracyjne w systemie wymiaru sprawiedliwości, a poprzez art. 184 nakazuje sądom administracyjnym, w zakresie określonym w ustawie, sprawować kontrolę działalności administracji publicznej.

Ustawą, o której mowa w Konstytucji jest przede wszystkim ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t. jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 137), oraz ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 329, dalej także jako p. p. s. a.).

Jak stanowi art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Przedmiotem kontroli jest wskazana wyżej uchwała Rady Miejskiej Mieroszowa, poddana kontroli sądu administracyjnego na zasadzie art. 3 § 2 pkt 5 p. p. s. a., który to przepis w ramach kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne sytuuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Spór prawny pomiędzy radą gminy Mieroszów a prokuratorem, w ramach którego wypowiedział się Sąd Naczelny, zasadza się na ewentualnej kompetencji rady gminy do generalnego, nie związanego z konkretnie oznaczonym adresatem, uregulowania instytucji odstąpienia od obligatoryjnego trybu zawarcia stosownych umów w drodze przetargu.

Artykuł 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym kreuje domniemanie właściwości rady gminy, ale jednocześnie wyznacza granice tego domniemania. Oznacza, to że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile jednak ustawy nie stanowią inaczej.

Jak zauważa się w piśmiennictwie prawniczym, domniemanie właściwości rady „we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy” należy rozumieć w ten sposób, że rada gminy jako organ o charakterze kolegialnym i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem i kontrolą

(art. 15 ust. 1 w związku z art. 18a ust. 1 u.s.g.). Nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze z art. 169 Konstytucji RP (Bogdan Dolnicki, *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy*, *Samorząd Terytorialny* 2007/1–2, s. 50–58).

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, 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; uchwała rady gminy 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 wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.

Na tle przywołanych wyżej przepisów jawi się wniosek, że ustawa szczególna może ograniczyć lub nawet wyłączyć kompetencje rady gminy w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczące zasad dysponowania nieruchomościami (nabywanie, zbywanie, obciążanie oraz wydzierżawianie lub wynajmowanie na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony). Innymi słowy, wskazany zakres kompetencji rady gminy przynależy do jej wyłącznej właściwości z mocy przepisów ustawy o samorządzie gminnym. Jeżeli jednak ustawodawca, za pomocą ustawy szczególnej, wprowadzi odmienną regulację, to wówczas będzie ona miała pierwszeństwo przed ustawą o samorządzie gminnym. Oznacza to, że dojdzie do odmiennego niż stanowi u.s.g. określenia w kwestii uchwalania przez radę w sprawach majątkowych gminy, w sytuacji gdy przepisy odrębne stanowią inaczej.

Gdyby art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a nie zawierał fragmentu „o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej”, to do wyłącznej kompetencji rady należałoby podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy w zakresie wskazanym w tym przepisie.

Trzeba jednak zauważyć, że w systemie prawa istnieje ustawa szczególna. Skoro majątek gminy mogą w szczególności stanowić nieruchomości, to adekwatną ustawą szczególną będzie ustawa o gospodarce nieruchomościami, która poprzez art. 1 ust. 1 określa swój przedmiot, w tym określanie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego (pkt 1). Z przepisu wynika, że to właśnie u.g.n. określa zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność gminy, mając w tym względzie priorytet względem ustawy o samorządzie gminnym.

Artykuł 37 ust. 1 u.g.n. kreuje zasadę zbywania nieruchomości (także przez gminę, jako jednostkę samorządu terytorialnego) w drodze przetargu, przewidując od tej zasady wyjątki (art. 37 ust. 2 i 3 u.g.n.). Zbycie, w myśl art. 37 ust. 1 ustawy, sprowadza się do sprzedaży oraz oddania w użytkowanie wieczyste. Formą zbycia nieruchomości będzie także zamiana lub darowizna (art. 37 ust. 2 pkt 4) lub jej wniesienie jako wkładu niepieniężnego (art. 37 ust. 2 pkt 7 u.g.n.).

Od zbycia nieruchomości ustawodawca wyodrębnia przekazanie nieruchomości w użytkowanie, najem lub dzierżawę. Ustawodawca stanowi w tym zakresie, poprzez przepis art. 37 ust. 4 u.g.n. brzmiący następująco: 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.

Brzmienie przepisu jednoznacznie wskazuje, że także wobec tych form rozporządzenia nieruchomością (najem, dzierżawa, użytkowanie) na czas dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony, ustawodawca jako zasadę potraktował drogę przetargową. Wyjątkiem od tej zasady jest kompetencja rady (sejmiku, wojewody) do wyrażenia zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia stosownych umów.

W realiach kontrolowanej sprawy idzie o zgodę, której Rada Miejska Mieroszowa udzieliła wydając uchwałę w sprawie określenia zasad wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości gruntowych innych niż rolne stanowiących własność Gminy Mieroszów, przy czym wyrażenie zgody nastąpiło w sposób generalny, poprzez wskazanie podmiotów i cech, którymi muszą się legitymować oraz poprzez wskazanie okoliczności, w których zgodę się wyraża.

Przywołany wyjątek przewiduje zgodę rady na odstąpienie od obowiązku przetargowego.

Wskazana zgoda niewątpliwie musi być ona udzielona w formie uchwały, ponieważ rada jest organem stanowiącym gminy (art. 15 u.s.g.), i jako organ stanowiący ma prawo, w granicach wyznaczonych ustawami, podejmować uchwały. Przepis art. 40 ust. 1 u.s.g. daje gminie prawo stanowienia, na podstawie upoważnienia ustawowego, aktów prawa miejscowego, zaś zgodnie z art. 41 ust. 1 akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Jak wskazuje doktryna prawnicza, uchwały te mogą mieć charakter generalny, gdy są skierowane do bliżej nieokreślonych adresatów, lub indywidualny – gdy będą kierowane do adresatów oznaczonych imiennie (Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. Bogdana Dolnickiego, Warszawa 2021, uwagi do art. 15, pkt 1).

Nie każda uchwała rady ma charakter prawa miejscowego, bowiem może nie spełniać warunków generalności i abstrakcyjności, którymi odznaczać się musi przepis prawa powszechnie obowiązującego – akt prawa miejscowego (zob. Dorota Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2020, s. 89).

Czyniąc takie wyjaśnienie Sąd chciał zaakcentować, że zaskarżony akt ma znamiona aktu prawa miejscowego, chociaż nie jest adekwatny z perspektywy przywołanej dla jego wydania podstawy prawnej. Gdyby jednak abstrahować od okoliczności tej konkretnej sprawy i założyć, że przedmiotem kontroli Sądu byłaby uchwała rady udzielająca zgody indywidualnej, to wówczas podstawą prawną kontroli nie byłby art. 3 § 2 pkt 5, ale przepis art. 3 § 2 pkt 6 p. p. s. a. poddający kontroli sądu administracyjnego inne niż akty prawa miejscowego akty organów jednostek samorządu terytorialnego.

Rozbieżności prawne przedmiotowej sprawy ogniskują się wokół tego, czy zgoda udzielona przez radę, o charakterze generalnym, mieści się w granicach prawa.

Odnosząc zaskarżoną uchwałę do przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym zauważyć należy, że przepis daje radzie kompetencję do podjęcia uchwały dotyczącej zasad (w szczególności nabywania, zbywania, wydzierżawiania nieruchomości), o ile jednak ustawa szczególna nie stanowi inaczej. Dla realiów sprawy ustawą szczególną jest ustawa o gospodarce nieruchomościami, a zwłaszcza przywołany wcześniej art. 37 ust. 4 wyznaczający jako zasadę tryb przetargowy, a jako wyjątek od zasady wyrażenie zgody na odstąpienie od trybu przetargowego.

Zgodnie z ugruntowaną regułą interpretacyjną, wyjątków nie należy interpretować rozszerzająco (*exceptiones non sunt extendendae*), a z taką sytuacją mielibyśmy do czynienia wówczas, gdyby to, co ustawodawca potraktował jako odstępstwo od zasady przetargu, widzieć jako zgodę generalną, w szerokim zakresie podważającą zasadę. Z tego powodu zgoda, do wyrażenia której bezspornie upoważniona jest rada, nie może mieć charakteru ogólnego, generalnego, zwalniającego całą „klasę” adresatów. Natomiast spójna z intencją ustawodawcy i systemową wykładnią prawa będzie taka zgoda, w której rada gminy w sposób indywidualny oznaczy adresatów wobec których odstępuje się od obowiązku przetargowego.

Taki kierunek interpretacyjny znajduje odzwierciedlenie w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego (z dnia 28 grudnia 2018 r. sygn. akt I OSK 3944/18, z dnia 13 stycznia 2022 r. sygn. akt I OSK 690/19), w których zajęto stanowisko, że upoważnienie do wyrażenia zgody – a nie do określenia ogólnych zasad czy przypadków – wskazuje, że uchwała organu stanowiącego o zwolnieniu z obowiązku przeprowadzenia przetargu może dotyczyć jedynie konkretnych, zindywidualizowanych przypadków wskazanych we wniosku organu wykonawczego, i nie może mieć charakteru blankietowego. 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.

Również w wyroku Sądu II instancji, którym bezpośrednio związany jest Sąd w niniejszym składzie, wskazano, że każdorazowe odstąpienie od przetargu wymaga zgody, której nie można wyrażać w sposób generalny, abstrakcyjny, na przyszłość i w stosunku do nieskonkretyzowanych przypadków, ma ona bowiem charakter odstępstwa od ustawowej zasady przetargowego trybu zawierania umów.

Taki pogląd wyrażony jest także w komentarstwie prawniczym (zob. Lidia Klat – Wertelecka, Elżbieta Klat-Górska, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2015, uwagi do art. 37).

Oprócz powyższych argumentów Sąd chce także zwrócić uwagę na leksykalne rozumienie „zgody” jako pozwolenia na coś (Słownik języka polskiego PWN), a nadto odwołać się do systemowej wykładni prawa opartej na spójności terminologicznej i znaczeniowej pojęć prawa administracyjnego. W prawie administracyjnym zgoda ujmowana jest jako synonim pozwolenia, a więc aktu skierowanego zasadniczo do indywidualnie oznaczonego adresata. Taki charakter ma przykładowo zgoda wodnoprawna (akt administracyjny) będąca przedmiotem regulacji ustawy Prawo wodne, czy milcząca zgoda w rozumieniu art. 122a k. p. a. (niewniesienie sprzeciwu, a więc także forma załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej).

W ocenie Sądu także te, wskazane bezpośrednio wyżej interpretacje związane z rozumieniem zgody w prawie administracyjnym, promieniują na kontrolowaną sprawę, i skłaniają Sąd do potraktowania zgody udzielonej „generalnie” jako niedopuszczalnej i niezgodnej z literą prawa, z systemową wykładnią prawa, i z intencją ustawodawcy. W konsekwencji należy zgodzić się ze skarżącym, że poprzez § 1 i § 2 uchwały doszło do wykroczenia poza granicę upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa. Zakres naruszenia Sąd ocenił jako istotny także dlatego, ponieważ ma on kluczowe znaczenie dla gospodarowania przedmiotowymi nieruchomościami i przełoży się na błędną, niezgodną z intencją ustawodawcy, praktykę stosowania prawa.

Z powyższych względów należało orzec jak w sentencji i wyeliminować zaskarżoną uchwałę z obrotu prawnego. Wobec niezwiązania zarzutami i wnioskami skargi Sąd zdecydował o stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu w całości ponieważ zakwestionowane przepisy stanowią merytorycznie koronną część uchwały, i bez nich stosowanie pozostałych regulacji uchwały, w szczególności § 3, staje się bezprzedmiotowe. Tylko ubocznie wskazać trzeba, że powołana przez radę podstawa prawna nie zawiera stosownej kompetencji dla zarządzenia Burmistrza, o którym mowa w § 3 uchwały.