Sygn. akt III SA/Wr 86/09

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 lipca 2009 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Józef Kremis (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska
	Sędzia WSA Jerzy Strzebińczyk
Protokolant	apl. radc. Daria Drapała

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 17 czerwca 2009 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Węglińcu
z dnia 27 listopada 2008 r. Nr 175/XXVI/08
w przedmiocie bezprzetargowego zawarcia umowy najmu na pomieszczenie znajdujące się w budynku położonym w Ruszowie przy ul. Żagańskiej

I. **stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
II. **orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu do dnia prawomocności wyroku.**

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY WE WROCŁAWIU * 3 *

Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem
podpis

Sygnatura akt III SA/Wr 86/09

UZASADNIENIE

Zaskarżoną uchwałą Rada Miejska w Węglińcu – powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., zwanej dalej w skrócie „u.s.g.") – wyraziła zgodę „na bezprzetargowe zawarcie umowy najmu, na okres do 10 lat, na pomieszczenie znajdujące się na parterze budynku położonego w Ruszowie przy ul. Żagańskiej 2, z przeznaczeniem na świadczenie usług stomatologicznych" (§ 1 uchwały), powierzając wykonanie tego aktu Burmistrzowi Gminy i Miasta Węgliniec (§ 2 uchwały).

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu Wojewoda Dolnośląski – działając jako organ nadzoru na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g. oraz art. 50 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) – wniósł o stwierdzenie nieważności § 1 uchwały w zakresie określenia „bezprzetargowe" oraz tytułu tego aktu we fragmencie „bezprzetargowego" z powodu istotnego naruszenia art. 37 ust. 4 w zw. z art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.).

Skarżący wywiódł, że odejście od zasady przetargowego sprzedawania, oddawania w użytkowanie wieczyste (art. 37 ust. 1 u.g.n.) oraz zawierania umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony (art. 37 ust. 4 u.g.n.) nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków wymaga wskazania przynajmniej jednej z okoliczności enumeratywnie ujętych w art. 37 ust. 2 i 3 u.g.n. Przetarg jest bowiem zasadniczym trybem dokonywania wspomnianych czynności, gdy żaden przepis szczególny nie obliguje do zastosowania trybu bezprzetargowego. Rada gminy może zatem odstąpić od zasady przetargowego wynajmowania nieruchomości tylko w przypadku spełnienia przesłanek określonych w art. 37 ust. 2 i 3 u.g.n., na co wskazuje zdanie pierwsze art. 37 ust. 4 u.g.n. Taka wykładnia art. 37 ust. 4 u.g.n. znajduje potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2006 r. (I OSK 756/05, Lex Nr 209189).

W odpowiedzi na wezwanie organu nadzoru do wskazania przesłanki (art. 37 ust. 2 lub 3 u.g.n.) stanowiącej podstawę odejścia od trybu przetargowego przewodnicząca Rady Miejskiej w Węglińcu wyjaśniła, że organ stanowiący gminy kierował się postanowieniem

zawartym w art. 37 ust. 4 zdanie drugie u.g.n. i na podstawie tego uregulowania wyraziła zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy. Zdaniem Rady, a wcześniej osób przygotowujących projekt uchwały, wykładnia art. 37 u.g.n. pozwalała Radzie na takie działanie, gdyż art. 34 ust. 2 zdanie drugie u.g.n. jest zasadą generalną i nie mają do niej zastosowania wyjątki opisane w ust. 2 i 3.

Ponieważ Rada Miejska nie wskazała żadnej ustawowej przesłanki uzasadniającej zawarcie umowy najmu nieruchomości w drodze bezprzetargowej, postanowienia uchwały o zastosowaniu tego trybu należało zdaniem Wojewody Dolnośląskiego uznać za niezgodne z prawem (art. 2 i 7 Konstytucji RP).

W odpowiedzi na skargę Gmina Węgliniec wniosła o oddalenie skargi, podkreślając, że stanowisko organu nadzoru nie jest zasadne i nie zasługuje na uwzględnienie. Powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g., Gmina zauważyła, że przepis ten dotyczy obowiązku uzyskania zgody rady gminy w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do trzech lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. W grudniu 2005 r., na mocy postanowienia Nr 83/05 Burmistrza wyrażono zgodę na bezprzetargowe wydzierżawienie na okres 3 lat jednego pomieszczenia o pow. 23,53 m^2, położonego w Ruszowie przy ul. Żagańskiej 2, z przeznaczeniem na gabinet stomatologiczny dla Teresy Teresińskiej. Na jej wniosek z dnia 7 października 2008 r. o zawarcie kolejnej umowy Rada podjęła działania zmierzającego uregulowania tej kwestii, czemu dała wyraz w uchwale kwestionowanej przez organ nadzoru. Treść tego aktu wskazuje, że Rada wyraziła zgodę na zawarcie kolejnej umowy, a przedmiotem regulacji była ta sama nieruchomość. Tym samym została spełniona przesłanka przewidziana w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g. Według Gminy, inne sytuacje opisuje art. 37 u.g.n., jednakże przepis ten nie reguluje kwestii zawierania kolejnej umowy na rzecz tego samego podmiotu.

Z ostrożności procesowej Gmina podniosła, ze jej zdaniem art. 37 ust. 4 u.g.n. mógłby także stanowić podstawę do uznania, że Rada wyraziła zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia takiej umowy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Ocena zgodności z prawem zaskarżonej przez organ nadzoru uchwały (art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwanej dalej w skrócie „u.p.p.s.a." – w zw. z

art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych – Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) wymaga odpowiedzi na pytanie czy regulacje zawarte w kwestionowanym akcie zostały podjęte z naruszeniem art. 37 ust. 4 w zw. z art. 37 ust. 1 u.g.n.

Podejmując uchwałę w sprawie bezprzetargowego zawarcia umowy najmu na pomieszczenie znajdujące się w budynku położonym w Ruszowie przy ul. Żagańskiej, Rada Miejska w Węglińcu powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g. Wskazany przez Radę przepis nie jest właściwą podstawą prawną do wyrażania zgody na bezprzetargowe zawarcie umowy najmu nieruchomości komunalnej „na okres do 10 lat", jak to postanowiono w § 1 zaskarżonej uchwały. Unormowanie zawarte w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) zdanie pierwsze u.s.g. umożliwia organowi stanowiącemu gminy 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. Jeśli rada gminy nie określi takich zasad, wówczas organ wykonawczy może dokonywać czynności określonych w tym przepisie wyłącznie za zgodą rady (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) zdanie trzecie u.s.g.). W zdaniu drugim art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g. postanowiono natomiast, że 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, co miałoby zapobiegać obejściu prawa przez zawieranie kolejnych umów każdorazowo na czas oznaczony nieprzekraczający 3 lat. Treść art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g. wskazuje, że żadne z uregulowań w nim zawartych nie stanowi podstawy do podjęcia uchwały w sprawie trybu dokonywania czynności prowadzących do nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości komunalnych oraz do ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, skoro regulacje te dotyczą albo określenia zasad gospodarowania nieruchomościami, albo wyrażania zgody na dokonanie oznaczonej czynności, nie zaś trybu, w jakim ma to nastąpić. Rada Miejska w Węglińcu mogłaby się zatem powołać na art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) zdanie drugie u.s.g. tylko w przypadku wyrażania zgody na zawarcie kolejnej, obejmującej tę samą nieruchomość, umowy najmu, następującej po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat, nie zaś – jak w rozpoznawanej sprawie – wskazywać ten przepis jako podstawę prawną odejścia od trybu przetargowego.

Niewskazanie lub wadliwe wskazanie podstawy prawnej w zaskarżonej uchwale nie stanowi jeszcze dostatecznego powodu do wyeliminowania takiego aktu z obrotu prawnego. Jeżeli bowiem okaże się, że istnieje norma prawna legalizująca podjętą uchwałę a jej treść odpowiada postanowieniom ustawy, wówczas nie ma przeszkód, by taką uchwałę pozostawić w zbiorze aktów legalnych.

Odnosząc poczynione założenie do rozpoznawanej sprawy, należy zauważyć, że problematykę trybu sprzedaży nieruchomości komunalnych, oddawania ich w użytkowanie wieczyste a także zawierania umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony reguluje art. 37 u.g.n. Według zasady przyjętej w art. 37 ust. 1 u.g.n., nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu. Wyjątkowo, w przypadkach określonych w art. 37 ust. 2 u.g.n., nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, natomiast – na podstawie art. 37 ust. 3 u.g.n. i po spełnieniu przewidzianych tam przesłanek – możliwe staje się zwolnienie z obowiązku zachowania trybu przetargowego.

Do zasygnalizowanych regulacji nawiązuje art. 37 ust. 4 u.g.n., stanowiąc w zdaniu pierwszym, że przepis art. 37 ust. 1 u.g.n. stosuje się odpowiednio przy zawieraniu umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, przy czym wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów (art. 37 ust. 4 zdanie drugie u.g.n.). W kontekście tych unormowań konieczna staje ocena zaskarżonego aktu, jako że jego treść dotyczy zgody na bezprzetargowe zawarcie umowy najmu „na okres do 10 lat".

Regulacji zawartej w art. 37 ust. 4 u.g.n. nie można uznać za wzorzec należytego konstruowania przepisów ustawy. Uzasadnione wątpliwości może bowiem wywoływać zarówno odesłanie zawarte w zdaniu pierwszym, jak i przesłanki wyrażenia zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego zawarcia umowy użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.

Spoglądając na całość uregulowań ujętych w art. 37 u.g.n., nietrudno dostrzec, że zostały one zbudowane przede wszystkim z myślą o trybach sprzedawania lub oddawania w użytkowanie wieczyste nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Ze względu na publiczny charakter tych przedmiotów wprowadzono zasadę przetargowego dokonywania czynności prowadzących do przeniesienia ich własności lub ustanowienia na nich prawa użytkowania wieczystego (art. 37 ust.

1 u.g.n.). Jednocześnie, w art. 37 ust. 2 i 3 u.s.g., wskazano wyjątki od tej zasady, ujmując w ust. 2 przypadki zwolnienia z przetargu *ex lege*, w ust. 3 zaś opisując sytuacje szczególne, w których odpowiednie organy publicznego właściciela nieruchomości mogą zwolnić z obowiązku zachowania trybu przetargowego. Na równi ze sprzedażą gruntów publicznych i ustanawianiem na nich użytkowania wieczystego potraktowano również oddawanie ich w użytkowanie, najem lub dzierżawę, ale tylko – co nie jest bez znaczenia – przy zawieraniu umów na czas dłuższy niż 3 lata lub na czas oznaczony. Nie jest to jedyne unormowanie obejmujące swym zakresem nie tylko zbywanie nieruchomości publicznych i oddawanie ich w użytkowanie wieczyste, ale także długotrwałe użytkowanie, najem i dzierżawę takich nieruchomości, co potwierdza art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c) u.s.g., w którym pomieszczono zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Szczególny reżim gospodarowania nieruchomościami publicznymi we wskazanych przypadkach może być usprawiedliwiony – oprócz zbycia prawa własności – długotrwałością stosunku użytkowania wieczystego a także – zawartych na czas dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony – stosunków użytkowania, najmu lub dzierżawy, co niewątpliwie ogranicza korzystanie z nieruchomości przez właściciela nie tylko w zakresie jego uprawnień do rzeczy, ale także pod względem czasowym. Ten też motyw wydaje się być wiodący przy konstruowaniu odesłania, o którym mowa w art. 37 ust. 4 u.g.n.

Konsekwencją dyspozycji odpowiedniego stosowania art. 37 ust. 1 u.g.n. jest niewątpliwie obowiązywanie zasady przetargowego trybu przy zawieraniu umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Uwzględniając zastrzeżenie poczynione w art. 37 ust. 1 u.g.n. (co do ust. 2 i 3), przy zawieraniu wspomnianych umów należy odpowiednio stosować postanowienia ust. 2, a więc rozważyć, czy do konkretnej umowy nie można zastosować analogicznie którejś – z ujętych w katalogu ust. 2 – przesłanek zwalniających *ex lege* z zachowania trybu przetargowego. Stosując się z kolei do dyspozycji odpowiedniego stosowania art. 37 ust. 3 u.g.n., trzeba najpierw ustalić, czy do zawarcia zamierzonej umowy przystaje któraś z okoliczności opisanych w ust. 3, a następnie rozważyć czy w takim przypadku zasadne byłoby odejście od zasady przetargowego zawierania umowy, wszak to ostatecznie od decyzji właściciela nieruchomości publicznej zależy rezygnacja z przetargu (odmiennie aniżeli w ust. 2). Tak więc – przy stosowaniu art. 37 ust. 1 u.g.n. (z zastrzeżeniem ust. 2 i 3) – możliwość

wyrażenia zgody przez wojewodę albo odpowiednią radę lub sejmik na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony może odnosić się wyłącznie do przypadków określonych w art. 37 ust. 3 u.g.n. Z brzmienia zdania drugiego art. 37 ust. 4 u.s.g., jako regulacji powiązanej ze zdaniem pierwszym tego ustępu, nie można wyprowadzać kompetencji wojewody albo odpowiedniej rady lub sejmiku do niczym nieograniczonej decyzji w zakresie odstąpienia od zasady zawierania umów w trybie przetargowym, wówczas bowiem odesłanie zawarte w zdaniu pierwszym ust. 4 traciłoby sens. Nieracjonalnym byłby ustawodawca, który w tej samej redakcyjnej jednostce teksu prawnego w zdaniu pierwszym odsyłałby do odpowiedniego stosowania przepisów określających wyjątki od zasady przetargowego zawierania umów, w zdaniu drugim natomiast kreowałby całkowitą swobodę w tym zakresie (w podobnym kierunku, choć z nieco inną argumentacją, idą wywody Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 11 kwietnia 2006 r., I OSK 756/05, Lex 209189, z glosą krytyczną M. Hermanna, ZNSA 2007, Nr 5-6, s. 167 i n.).

Poczynione wywody pozwalają twierdzić, że organy wyrażające zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawierania umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego muszą wskazać okoliczności, o których mowa w art. 37 ust. 3 u.g.n.

Ponieważ w rozpoznawanej sprawie Rada Miejska w Węglińcu zaniechała wskazania przewidzianej w art. 37 ust. 3 okoliczności, która pozwalałaby wyrazić zgodę na bezprzetargowe zawarcie umowy najmu „na okres do 10 lat", przeto – stosownie do dyspozycji art. 147 § 1 u.p.p.s.a. – należało stwierdzić nieważność zaskarżonego aktu. Orzeczenie zawarte w punkcie II sentencji wydano na podstawie art. 152 u.p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem
podpis