



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 2 lutego 2015 r.

Poz. 258

WYROK NR II SA/RZ 1034/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 4 listopada 2014 r.

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym:

Przewodniczący WSA Joanna Zdrzałka

Sędziowie WSA Krystyna Józefczyk

WSA Elżbieta Mazur-Selwa

/spr./ Protokolant Anna Zięba-Drymajło

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 21 października 2014 r. sprawy ze skargi Wojewody Podkarpackiego na uchwałę Rady Gminy Dębica z dnia 19 września 2013 r., nr XXXI/411/2013 w przedmiocie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;

II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się niniejszego wyroku;

III. zasądza od Gminy Dębica na rzecz skarżącego Wojewody Podkarpackiego kwotę 240 zł /słownie: dwieście czterdzieści złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego;

IV. nakazuje ściągnąć od Gminy Dębica na rzecz Skarbu Państwa – Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie kwotę 300 zł /słownie: trzysta złotych/ tytułem brakującego wpisu od skargi.

Kierownik II Wydziału

Mariusz Stanisław Bieszczad

UZASADNIENIE

Rada Gminy Dębica podjęła uchwałę z dnia 19 września 2013 r., nr XXXI/411/2013 w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami Gminy Dębica. Uchwała została wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 i 645), oraz art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm., dalej zwanej u.g.n.). Wojewoda Podkarpacki skierował pismo z 10 listopada 2013 r. do Wójta Gminy Dębica, zwracając uwagę na nieprawidłowości zaistniałe przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały. Wójt Gminy Dębica w odpowiedzi pismem z 20 grudnia 2013 r. ustosunkował się do stawianych zarzutów. Wojewoda Podkarpacki reprezentowany przez radcę prawnego w dniu 26 marca 2014 r. nadał w Urzędzie Pocztowym w Rzeszowie skargę skierowaną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na ww. uchwałę z 19 września 2013 r., wnosząc o stwierdzenie jej nieważności oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. W uzasadnieniu Wojewoda zarzucił, że Rada w § 1 pkt 2 oraz § 12 objęła przedmiotem uchwały nie tylko zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości wydzierżawiania lub najmu nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, ale również zasad zawierania kolejnych umów dzierżawy i najmu po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat. Dalej zarzucił, że Rada w § 12 ograniczyła krąg podmiotów, które mogą ponownie skorzystać z prawa zawarcia umowy. Takie ograniczenie wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego. W tym przypadku Rada bez podstawy prawnej nałożyła sankcję administracyjną za nienależyte wykonywanie zobowiązań o charakterze cywilnym, a taka regulacja jest sprzeczna z prawem. W ocenie Wojewody organ w podjętej uchwale zawarł definicję nieruchomości, nie podając upoważnienia do definiowania pojęć już określonych w ustawie, a ponadto nadając własnej definicji brzemienne odbiegające od brzemienia ustawowego. Za niedopuszczalne uznano także, uchwalenie w § 11 ust. 1 uchwały, że zawarcie umowy najmu lub dzierżawy następuje w drodze przetargu. Wyjaśniono, że ustawodawca zadecydował, że najem i dzierżawa do 3 lat nie podlega reżimowi przetargowemu. Inaczej mówiąc, z art. 37 ust. 4 u.g.n. wynika generalna zasada, że przy zawieraniu umów dzierżawy na okres do 3 lat nie obowiązuje tryb przetargowy, gdyż dotyczy on zawierania takich umów na czas dłuższy niż 3 lata. W konsekwencji uchwała Rady Gminy nie może modyfikować tego bezwzględnie obowiązującego unormowania i ograniczać Wójta co do sposobu zawierania umów do lat 3, narzucając mu bezwzględne zachowanie trybu przetargowego dla tych umów. Nadto zwrócono uwagę, że zapis § 11 ust. 1 przedmiotowej uchwały, w którym rada określa warunki przeprowadzenia przetargu wykracza poza kompetencje organu uchwałodawczego gminy. Rada gminy nie jest bowiem organem uprawnionym do określenia powyższych kwestii. Wojewoda stwierdził, że uprawnienia rady gminy w przypadku sprzedaży bądź najmu lub dzierżawy nieruchomości obejmują jedynie określenie trybu (przetargowy, bezprzetargowy), a nie formy i warunków przeprowadzenia przetargu, o której decyduje wójt (burmistrz) gminy. Odnośnie § 11 ust. 2 uchwały podniesiono również sprzeczne z art. 37 ust. 4 u.g.n. określenie w sposób generalny warunków odstąpienia od przetargu na najem i wydzierżawienie nieruchomości. Dopuszczenie podjęcia generalnej uchwały o odstąpieniu od przetargowego trybu zawierania umów dzierżawy lub najmu doprowadzi do utraty przez radę funkcji organu kontrolnego. Podjęcie uchwały o charakterze generalnym pozbawia organ stanowiący możliwości wglądu i monitorowania działań organu wykonawczego w tym zakresie, a tym samym dokonania oceny ich zgodności i racjonalności. Reasumując Wojewoda stwierdził, że uchwała istotnie narusza prawo, gdyż przekracza upoważnienie ustawowe z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g., a nadto zawiera regulacje sprzeczne z ustawą oraz powtórzenie przepisów ustawowych. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Dębica - reprezentowana przez radcę prawnego wniosła o jej uwzględnienie w całości i uznała zarzuty skarżącego. Wskazał, że swoje zastrzeżenia wyraziła w piśmie kierowanym do Wojewody Podkarpackiego z dnia 20 grudnia 2013 r. W piśmie tym powoływała się głównie na przykłady innych uchwał określających zasady gospodarowania nieruchomościami, w tym przyjętych i obowiązujących na terenie województwa Podkarpackiego, a zawierających podobne uregulowania, jak kwestionowane w skardze. Wojewódzki Sąd Administracyjny w zważył, co następuje; Skarga jest zasadna. Zgodnie z treścią art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej jako: p.p.s.a.), sądy administracyjne sprawują w zakresie swojej właściwości kontrolę działalności administracji publicznej. Analogiczne unormowanie zawiera art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), który stanowi, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi przez kontrolę działalności administracji publicznej. Oznacza to, iż sąd - nie przejmując sprawy do merytorycznego jej załatwienia - bada jedynie legalność zaskarżonej decyzji pod kątem jej zgodności z prawem materialnym, określającym prawa i obowiązki stron oraz prawem procesowym, regulującym postępowanie przed organami administracji

publicznej. Na wstępie należy wskazać, iż skargę w niniejszej sprawie wywiódł Wojewoda, jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów Rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Stosownie do treści przepisu art. 91 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (art. 93 tejże ustawy). W realiach niniejszej sprawy wskazać wypada, iż organ nadzoru w terminie określonym przez przepis art. 91 ustawy o samorządzie gminnym nie wydał rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności z prawem zaskarżonej uchwały. Tym samym, jako podstawę do wniesienia przez Wojewodę skargi w niniejszej sprawie, uznać należy przepis art. 93 tejże ustawy. Organ nadzoru, realizując swe kompetencje na podstawie powyższej regulacji, nie jest krępowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob: wyrok NSA z dnia 15 lipca 2005 r., w sprawie o sygn. akt II OSK 320/05, publ. ONSAiWSA 2006/1/7, postanowienie WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2005 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 572/05, publ. LEX Nr 196722), a zatem skargę wniesioną w niniejszej sprawie uznać wypada za dopuszczalną. Mając na uwadze określoną przez ustawę kognicję sądów administracyjnych wskazać należy, iż procesową podstawę rozstrzygnięcia sądu w niniejszej sprawie stanowi przepis art. 147 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 tejże ustawy, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przywołany powyżej przepis art. 3 § 2 pkt 5 wskazuje natomiast na to, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Skoro zatem przedmiotem skargi w niniejszej sprawie jest uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 p.z.p.), to ocena zasadności skargi winna odbyć się na gruncie przesłanek art. 147 § 1 p.p.s.a. Wnioskiem płynącym z powyższego ustalenia jest także to, iż sąd rozpoznający sprawę ze skargi na akt prawa miejscowego nie może zmienić zaskarżonej uchwały, a jedynie - uwzględniając skargę - może, stosownie do treści art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdzić jej nieważność w całości lub części albo stwierdzić, że została wydana z naruszeniem prawa, jeśli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W przeciwnym razie skarga, zgodnie z przepisem art. 151 p.p.s.a., jako bezzasadna podlegać będzie oddaleniu. Stosownie też do treści art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Skarżona uchwała została bowiem wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9a, art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 i 645) oraz art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r., nr 102 ze zm.) i jest aktem prawa miejscowego, w związku z czym upływ terminu rocznego z art. 94 ust. 1 u.s.g. nie ma znaczenia dla możliwości stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały. W niniejszej sprawie nie jest kwestionowana procedura podjęcia uchwały, w szczególności to, że została ona podjęta z zachowaniem wymogów z art. 14 u.s.g. Mając na uwadze to, co zostało wskazane powyżej na temat zarówno przedmiotu, jak i charakteru zaskarżonej uchwały należy wskazać, iż brak jest ustawowych ograniczeń w możliwości stwierdzenia nieważności tejże uchwały. Zastrzeżenia skarżącego dotyczą m.in. § 1 pkt 2 i § 12 uchwały. W § 1 pkt 2 określono jej przedmiot, tj. zasady wydzierżawiania lub najmu, użyczenia nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony oraz zawierania kolejnych umów dzierżawy, najmu po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat. Rację ma skarżący stwierdzając, że przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, składa się z trzech części z których pierwsza część nakłada na radę gminy obowiązek w postaci uregulowania w drodze uchwały zasad obrotu nieruchomościami (nabywania, zbywania, obciążania oraz wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości) na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, druga z części stanowi także obowiązek podejmowania każdorazowo uchwały w sytuacji, gdy po umowie zawartej na okres do trzech lat strony zawierają kolejne umowy dotyczące tej samej nieruchomości, trzecia natomiast stanowi zasadę, że do czasu wydania przez radę gminy uchwały w przedmiocie określenia zasad obrotu nieruchomościami (nabywania, zbywania, obciążania oraz wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości) wójt może dokonywać tych czynności za zgodą rady gminy. Z treści analizowanego przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, w związku z ust. 1 tegoż przepisu (do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej), wyprowadzić można dwojakiego rodzaju obowiązek podejmowania uchwał przez radę gminy w sprawach majątkowych, przekraczających zakres zwykłego zarządu, a mianowicie: - obowiązek uchwalenia zasad

nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas - nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej - a do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy; - obowiązek podejmowania uchwał w przypadku zawierania przez te same strony kolejnych umów po umowie zawartej na czas oznaczony do trzech lat, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Dopiero ustawą z dnia 22 lipca 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 2007 r. Nr 173 oz. 1218), ustawodawca rozszerzył obowiązki rady gminy w omawianym zakresie i oprócz obowiązku stanowienia zasad zarządu nieruchomości, ustanowił obowiązek wydawania uchwał w przypadku, gdy po umowach zawartych na czas do lat 3 zostają zawarte kolejne umowy dotyczące tych samych nieruchomości przez te same strony. Podkreślić także trzeba, iż nowelizując omawiany przepis, ustawodawca oddzielił redakcyjnie, za pomocą znaków interpunkcyjnych w postaci średników, obowiązek uchwalania zasad od obowiązku wydawania uchwał w przedmiocie kolejnych umów. W tej sytuacji oczywistym jest, iż obowiązku podejmowania uchwał przez radę w sytuacji zawierania kolejnych umów, nie można postrzegać jako obowiązku uchwalania zasad w tym zakresie, w postaci aktu generalnego odnoszącego się do abstrakcyjnych odbiorców i abstrakcyjnych nieruchomości – a więc aktu generalnego. Gdyby ustawodawca chciał nadać uchwałom (uchwale) rangę zasad (aktu generalnego) dałby temu wyraz wprost, tak jak w części pierwszej tej jednostki redakcyjnej odnoszącej się do nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości (por. wyrok WSA w Szczecinie, II SA/Sz 248/11). Ponadto, przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym stanowi o uprawnieniu uchwalania przez radę gminy zasad obrotu nieruchomościami gminnymi, w tym wydzierżawiania i wynajmowania, ale tylko w przypadku okresu dłuższego niż trzy lata lub na czas nieokreślony. Stąd, na zasadzie tego przepisu rada gminy nie posiada uprawnień do stanowienia zasad co do wynajmu i wydzierżawiania nieruchomości na okresy krótsze niż lata. W sytuacji natomiast, gdyby część drugą omawianego przepisu (uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do trzech lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość), rozumieć jako uprawnienie do stanowienia aktu generalnego (aktu prawa miejscowego) wyrażającego ogólną zgodę dla wójta do zawierania kolejnych umów po umowach krótszych niż trzy lata, rada gminy zostałaby pozbawiona jakichkolwiek kompetencji władczych w tym zakresie - poza jej kontrolą mogłyby pozostać w efekcie kolejne umowy. Doprowadziłoby to ponadto do przekazania kompetencji przyznanych przez ustawodawcę radzie gminy na rzecz wójta gminy, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego w tym zakresie. Należy podkreślić też, iż zasady gospodarowania nieruchomościami nie mogą zawierać norm kształtujących prawa i obowiązki obywateli. Tymczasem Rada w § 12 ograniczyła krąg podmiotów, które mogą ponownie skorzystać z prawa zawarcia umowy. Takie ograniczenie wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego. W tym przypadku Rada bez podstawy prawnej nałożyła sankcję administracyjną za nienależyte wykonywanie zobowiązań o charakterze cywilnym. Należy zatem stwierdzić, iż taka regulacja jest sprzeczna z prawem. Przedmiotem skarżonej uchwały są też zasady użyczenia nieruchomości (§ 1 pkt 2 uchwały i § 13 uchwały). Należy podzielić stanowisko Wojewody Podkarpackiego § 13 uchwały został wydany bez podstawy prawnej, z uwagi na brak legitymacji organu stanowiącego gminy do regulowania w drodze uchwały kwestii dotyczących oddania nieruchomości w użyczenie. Zaznaczyć należy, że wśród czynności prawnych których dokonanie warunkowane jest uzyskaniem zgody rady, ustawodawca wymienia czynności związane z nabywaniem, zbywaniem i obciążaniem nieruchomości oraz ich wydzierżawianiem lub wynajmowaniem. Użyczenie, będące umową nazwaną regulowaną w art. 710 i n. Kodeksu cywilnego, nie jest objęte zakresem którejkolwiek z wymienionych wyżej kategorii (tak też WSA w Gorzowie Wlkp. w wyroku z 29.09.2011 r., II SA/Go 601/11 i WSA w Olsztynie w wyroku z 7.10.2010 r., II SA/Ol 609/10). Powyższe, nakazuje przyjąć, że zawieranie umów użyczenia nieruchomości należy do czynności zwykłego zarządu, a tym samym stanowi czynność prawną leżącą w wyłącznej gestii organu wykonawczego (tak też WSA w Opolu w wyroku z 8.11.2008 r., II SA/Op 392/11 oraz NSA w wyroku z 26.04.2012 r., IOSK 62/12). Reasumując należy wskazać, iż przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g., w sposób jednoznaczny przyjmuje i dopuszcza możliwość podjęcia uchwały w sprawie zasad zbywania nieruchomości, o ile uchwała ta określi zasady takiego działania. Określenie zasad musi się wiązać z przyjęciem pewnych ogólnych reguł działania, które powinny wiązać i określać postępowanie wójta, burmistrza lub prezydenta. Rada gminy ma opracować w tym zakresie zbiór reguł postępowania organu wykonawczego, przy czym zasady uchwalane przez radę nie mogą wkraczać ani modyfikować ustawowej materii, stanowiąc co najwyżej jej dopełnienie lub uzupełnienie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 1008 r., sygn. akt II SA/Wr 139/08). Zasady te wyznaczać mogą między innymi granice, w jakich muszą się zmieścić dokonywane przez wójta czynności, wymagania jakim ma odpowiadać obrót nieruchomościami gruntowymi, cele, jakie mają być osiągnięte przez czynności wójta, bądź okoliczności jakie należy uwzględnić podejmując decyzje w tych sprawach (tak WSA Warszawie w wyroku z dnia 17 grudnia

2007 r., I SA/Wa 1654/07, nie publik.). Za wadliwe, ustanowione bez podstawy prawnej i z naruszeniem kompetencji organu wykonawczego Sąd uznał określenie w przedmiotowej uchwale warunków przetargu na najem i wydzierżawienie nieruchomości na okres dłuższy niż 3 lata - § 11 ust. 1 uchwały, a także sprzecznie z art. 37 ust. 4 u.g.n. określenie w sposób generalny warunków odstąpienia od przetargu na najem i wydzierżawienie nieruchomości - § 11 ust. 1 i 2 i § 12 uchwały. Za niedopuszczalne należy uznać uchwalenie w § 11 ust. 1 uchwały, że zawarcie, umowy najmu lub dzierżawy następuje w drodze przetargu. Trzeba tu wskazać na treść art. 37 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, według którego z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu, na podstawie zaś ustępu 4 - przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio przy zawieraniu umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, przy czym odpowiednia rada może wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. Wykładnia przywołanych przepisów prowadzi do wniosku, że rada gminy może odstąpić od przetargu przy zawieraniu umowy najmu lub dzierżawy nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Ustawodawca zadecydował więc, że najem i dzierżawa do 3 lat nie podlega reżimowi przetargowemu. Inaczej mówiąc, z art. 37 ust. 4 wynika generalna zasada, że przy zawieraniu umów dzierżawy na okres do 3 lat nie obowiązuje tryb przetargowy, gdyż dotyczy on zawierania takich umów na czas dłuższy niż 3 lata. W konsekwencji uchwała Rady Gminy nie może modyfikować tego bezwzględnie obowiązującego unormowania i ograniczać Wójta co do sposobu zawierania umów do lat 3, narzucając mu bezwzględne zachowanie trybu przetargowego dla tych umów. Należy ponadto zwrócić uwagę, że zapis § 11 ust. 1 przedmiotowej uchwały, w którym rada określiła warunki przeprowadzenia przetargu wykracza poza kompetencje organu uchwałodawczego gminy. Rada gminy nie jest bowiem organem uprawnionym do określania powyższych kwestii. Zgodnie z art. 38 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami przetarg ogłasza, organizuje i przeprowadza "właściwy organ". Wprowadzona przez ustawodawcę definicja ustawowa (art. 4 pkt. 9 cyt. ustawy) wyjaśnia, że przez pojęcie to należy rozumieć starostę, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i województwa. Reasumując należy stwierdzić, że uprawnienia rady gminy w przypadku sprzedaży bądź najmu lub dzierżawy nieruchomości obejmują jedynie określenie trybu (przetargowy lub bezprzetargowy), a nie formy i warunków przeprowadzenia przetargu, o której decyduje wójt (burmistrz) gminy. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 31 stycznia 2008 r. sygn. akt II SA/Wr 554/07, przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy. Odnosnie § 11 ust. 2 i § 12 uchwały ustanawiającego przypadki odstąpienia od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy i najmu wskazać należy, iż również przepis ten nie znajduje podstaw prawnych. Zgodnie bowiem 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. Przytoczony przepis w ocenie Wojewody ustanawia zatem zasadę zawierania, wymienionych w nim umów, w drodze przetargu. Odstępstwem od tej zasady jest regulacja zawarta w zdaniu drugim tego przepisu. Jednak słusznie Wojewoda wskazuje, że wskazana regulacja art. 37 ust. 4 zdanie 2 nie daje podstaw do działania rady w tym zakresie w sposób generalny. Odstąpienie od zasady przetargowego zawierania umów musi być zawsze traktowane jako wyjątek i nie może być nazwany "zasadą". Zdaniem organu użyte w tym przepisie 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, Dopuszczenie podjęcia generalnej uchwały o odstąpieniu od przetargowego trybu zawierania umów dzierżawy lub najmu doprowadzi do utraty przez radę funkcji organu kontrolnego. Podjęcie uchwały o charakterze generalnym pozbawia bowiem organ stanowiący możliwości wglądu i monitorowania działań organu wykonawczego w tym zakresie, a tym samym dokonania oceny ich zasadności i racjonalności. Jak już wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny m.in. w motywach wyroku w sprawie II SA/GL 605/06, użyta w art. 37 ust. 4 tej ustawy, liczba mnoga ("umów"), łączy się ze zdaniem pierwszym tego artykułu i nie świadczy o dopuszczalności wyrażenia przez radę zgody na odstąpienie od trybu przetargowego przy zawieraniu umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony w sposób generalny. Odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów wymaga indywidualnej zgody rady wyrażonej uchwałą podejmowaną na wniosek organu wykonawczego gminy (por. ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz, pod redakcją G. Bieńka, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2005 r. str. 219). Zatem uprawnienia rady wynikające z art. 37 ust. 4 zdanie

drugie, ograniczają się do wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu w konkretnym zindywidualizowanym przypadku wskazanym we wniosku organu wykonawczego. Oznacza to, że w sytuacji, gdy organ wykonawczy gminy zdecyduje o celowości odstąpienia od obowiązku zachowania przetargowego trybu zawierania umów, co leży w jego wyłącznej kompetencji, wówczas zobowiązany jest uzyskać zgodę rady. Sąd nie podziela zarzutu skarżącego o braku możliwości objęcia przedmiotem uchwały określenia zasad najmu i wydzierżawienia części nieruchomości - § 11 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 uchwały. W tym zakresie Sąd w niniejszej sprawie w całości podziela stanowisko wyrażone przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 14 maja 2014 r., I OSK 274/14 i z dnia 27 marca 2013 r., I OSK 2614/14. NSA przyjął w nich, że hipotezą art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. objęte są także części wskazanych w nim nieruchomości. Zdaniem NSA nie można uznać, że sprzedaż całej nieruchomości wymaga zgody rady gminy, zaś jej części składowej już nie. Przyjęcie takiego rozumienia omawianych przepisów w prostej linii prowadziłoby do stworzenia możliwości obchodzenia ustawowych rygorów pranych, ponieważ w stosunku do każdej nieruchomości organ wykonawczy gminy mógłby dokonywać czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu bez zgody rady, sprzedając bez zgody rady gminy po kolei części składowe konkretnej nieruchomości. Powyższa myśl jest aktualna także w przypadku wydzierżawienia czy wynajmowania części nieruchomości. W słowniczku uchwały podano definicję nieruchomości. Jak wiadomo, zarówno przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. "a" ustawy o samorządzie gminnym, jak i ustawa o gospodarce nieruchomościami nie zawierają własnej, pełnej definicji pojęcia nieruchomości. Jak się powszechnie przyjmuje, należy je tutaj rozumieć tak samo jak w prawie cywilnym. Definicja legalna pojęcia "nieruchomości gruntowej", zawarta w art. 4 pkt 1 u.g.n., pokrywa się z pojęciem nieruchomości w rozumieniu art. 46 in princ. k.c. oraz art. 24 ust.1 zd.1 u.k.w.h. Twierdzi się również, że definicja nieruchomości gruntowej w powyższym znaczeniu ma charakter uniwersalny, przy czym jeżeli została założona księga wieczysta obowiązuje zasada "jedna księga - jedna nieruchomość". Ustawa o gospodarce nieruchomościami (art. 4) różnicuje pojęcia nieruchomości gruntowej i działki gruntu, oznaczającej niepodzielną, ciągłą część powierzchni ziemskiej, stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej. Dopuszczalne jest, na podstawie art. 21 u.k.w.h., połączenie działek gruntu stanowiących własność tej samej osoby i graniczących ze sobą, dotychczas objętych oddzielnymi księgami wieczystymi, jednak wskutek połączenia i wpisu do jednej księgi tracą one status odrębnych nieruchomości w rozumieniu art. 46 § 1 k.c. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 października 2003 r., IV CK 114/02, wyroki Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2003 r., II CKN 1306/00, niepubl., z dnia 22 lutego 2012 r., IV CSK 278/11, OSNC 2013, nr 3, poz. 35, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2006 r., III CZP 24/06). Podobnie dopuszcza się rozłączenie nieruchomości wpisanych do jednej księgi wieczystej (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2012 r., III CSK 303/11 i z dnia 8 listopada 2007 r., II CSK 182/07, "Przegląd Sądowy" 2008, nr 11-12, s. 194). Dominująca aktualnie w orzecznictwie Sądu Najwyższego jest koncepcja przewidująca pierwszeństwa wieczystoksięgowego modelu nieruchomości, w myśl której nieruchomością jest część powierzchni ziemskiej, dla której urządzono księgę wieczystą; natomiast w braku księgi wieczystej sąsiadujące ze sobą grunty należące do tego samego podmiotu stanowią jedną nieruchomość (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2006 r., III CZP 24/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 24; z dnia 26 kwietnia 2007 r., III CZP 27/07, OSNC 2008, nr 6, poz. 62; z 17 kwietnia 2009 r., III CZP 9/09, OSNC 2010, nr 1, poz. 4, wyroki Sądu Najwyższego z dnia 23 września 1970 r., II CR 361/70, OSNC 1971, nr 6, poz. 97; z dnia 26 lutego 2003 r., II CKN 1306/00, "Biuletyn SN" 2003, nr 8, s.8; z dnia 22 lutego 2012 r., IV CSK 278/11, OSNC 2013, nr 3, poz. 35; postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2003 r., V CK 278/02, nie publ., z dnia 30 października 2003 r., IV CK 114/02, OSNC 2004, nr 12, poz. 201; z dnia 30 maja 2007 r., IV CSK 56/07, nie publ., z dnia 16 czerwca 2009 r., V CSK 479/08, nie publ.). Stanowisko to należy podzielić. Definicja nieruchomości zawarta w art. 46 § 1 k.c. jest na tyle pojemna, że obejmuje zarówno nieruchomości nie mające urządzonych ksiąg wieczystych jak i nieruchomości mające księgi wieczyste. Nie ma zatem podstaw do przeciwstawiania materialnoprawnego (prawnorzeczowego) i formalnego (wieczystoksięgowego) pojęcia nieruchomości i przyjmowania dualizmu nieruchomości gruntowej rozpadającej się na pojęcie gruntu w znaczeniu materialnoprawnym oraz wieczystoksięgowym, aktualnym jedynie pod rządą ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Jednakże, gdy dla określonej nieruchomości zostanie założona księga wieczysta obowiązuje reguła "jedna księga wieczysta - jedna nieruchomość" odnosząca się także do graniczących ze sobą nieruchomości, które stanowią własność tej samej osoby, a ponadto do nieruchomości stanowiących całość gospodarczą, ale nie graniczących ze sobą. Odesłanie zawarte w art. 46 § 2 k.c. nie stanowi argumentu na rzecz tezy, by zamiarem ustawodawcy było uregulowanie pojęcia nieruchomości bez jakiegokolwiek odniesienia do ksiąg wieczystych i by istniała odrębna kategoria nieruchomości w ujęciu wieczystoksięgowym. Art. 46 § 2 k.c. stanowi tylko o regulacji prowadzenia ksiąg wieczystych i niepodobna z tego odesłania wyprowadzać wniosków, co do znaczenia pojęcia nieruchomości. Odmienne poglądy godziłyby w podstawową funkcję ksiąg wieczystych, jaką jest ustalenie stanu prawnego wpisanej do księgi wieczystej nieruchomości

jako odrębnego przedmiotu własności i samoistnego przedmiotu obrotu prawnego (art. 1 u.k.w.h). Jest on także niezgodny z ustawową zasadą (art. 24 u.k.w.h), że dla każdej nieruchomości prowadzi się oddzielną księgę wieczystą, chyba, że przepisy szczególne stanowią inaczej. Uznanie zatem księgi wieczystej za czynnik wyodrębniający nieruchomość najlepiej zapewnia bezpieczeństwo obrotu nieruchomościami, a względy systemowe sprzeciwiają się przypisywaniu pojęciu nieruchomości gruntowej innego znaczenia w obrębie ustawy o księgach wieczystych i hipotece i art. 46 § 1 k.c. W żadnym razie nie ma natomiast podstaw do przyjmowania, że samo geodezyjne wyodrębnienie działki i nadanie oddzielnego numeru zmienia jej status jako części składowej nieruchomości. Geodezyjnie wyodrębnione działki objęte jedną księgą wieczystą, stanowią części składowe nieruchomości. Jeżeli takie działki objęte są jedną księgą wieczystą, to bez względu na sposób rozumienia pojęcia nieruchomości składają się na jedną nieruchomość. W uchwale zawarte zostały również powtórzenia przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. W § 2 uchwały Rada wskazała, że ilekroć w uchwale jest mowa o: 1) Ustawie – oznacza to Ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 z późn. zm.), 2) celach publicznych – oznacza to cele publiczne w rozumieniu Ustawy, 3) Gminie – oznacza to Gminę Dębica, 4) Radzie – oznacza to Radę Gminy Dębica, 5) Wójcie – oznacza to Wójta Gminy Dębica, 6) nieruchomości – oznacza to nieruchomość stanowiącą własność Gminy a także przysługujący Gminie: udział we własności nieruchomości, prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej lub udział w tym prawie, 7) zasobie – oznacza to zasób nieruchomości Gminy, 8) osobie bliskiej – oznacza to osobę bliską w rozumieniu Ustawy. Powyższą regulacją organ stanowiący dokonał modyfikacji art. 24 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowi, iż do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy. Należy podkreślić, że powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwał jest niezgodne z zasadami legislacji, jako zbędne, dezinformujące i mogące prowadzić do sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Praktyka polegająca na powielaniu w aktach prawa miejscowego przepisów rangi ustawowej stanowi naruszenie przepisu § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. Nr 100, poz. 908). Ugruntowana linia orzecnicza sądów administracyjnych w tym zakresie wskazuje, iż naruszenie tej zasady techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (wtóry prawa powszechni obowiązującego), co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transportowane na grunt lokalny normy prawa powszechni obowiązującego są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2008 r., sygn. III SA/Wr 204/08). Przesądza to o nieważności § 2 uchwały. Z powyższych rozważań wynika, że istotna wadliwość przepisów kontrolowanej uchwały skutkująca ich nieważnością dotyczy większości jej postanowień, bez których nie mogłaby samodzielnie spełniać swojej roli prawa miejscowego. Dlatego też Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a stwierdził jej nieważność w całości. Na podstawie art. 152 p.p.s.a. sąd orzekł jak w pkt II wyroku. O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 i 224 p.p.s.a., zasądzając na rzecz pełnomocnika skarżącego zwrot kosztów zastępstwa zawodowego w kwocie 240 zł oraz ściągając od Gminy Dębicy nieziszczony przez skarżącego wpis od skargi.