

Sygn. akt II SA/Po 600/18



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 grudnia 2018 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Edyta Podrazik (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Barbara Drzazga Sędzia WSA Elwira Brychcy
Protokolant	st. sekr. sąd. Ewa Wąsik

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 grudnia 2018 roku
sprawy ze skargi Ewy Czarczyńskiej-Wapniarskiej
na uchwałę Rady Miasta Konina
z dnia 25 kwietnia 2018 roku Nr 716
w przedmiocie wyrażenia zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego
trybu zawarcia umowy dzierżawy nieruchomości

oddala skargę



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Małgorzata Kedziora
St. sekretarz sądowy

Wyrok _____ z dnia 6 grudnia 2018 r.
Postanowienie _____
sygn. akt II SA/Po 600/18 jest prawomocny(ce)
od dnia 6 grudnia 2018 r.
podpis sędziego / referendarza sądowego _____

UZASADNIENIE

W dniu 25 kwietnia 2018 r. Rada Miasta Konina działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.; dalej: „u.s.g.”) oraz art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.; dalej: „u.g.n.”), podjęła uchwałę nr 716, w której: (1) wyraziła zgodę na odstąpienie od przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy zabudowanej nieruchomości oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków numerem 235/22 położonej w Koninie obręb Czarków, będącej własnością Miasta Konina, o powierzchni 0,1160 ha, na rzecz Przychodni Lekarskiej „INMED” sp. j. Bielecka-Bill, Chwiałkowska, Malińska, Karaszewska; (2) wyraziła zgodę na zawarcie umowy dzierżawy na okres 10 lat.

W uzasadnieniu do uchwały Rada Miasta wyjaśniła, że dotychczasowy najemca wystąpił z wnioskiem o wydzierżawienie na okres 10 lat całej nieruchomości. Zawarcie umowy spowoduje przeniesienie ciężaru utrzymania nieruchomości i prowadzenia prac modernizacyjnych. Dzierżawca zobowiązany będzie do utrzymania działalności w zakresie świadczenia podstawowych usług medycznych oraz przejęcia, w formie umowy cesji, umów najmu pozostałych podmiotów funkcjonujących w tym budynku. W umowie dzierżawy wprowadzony będzie obowiązek utrzymania przez dzierżawcę warunków najmu dla podmiotów przejętych w ramach umowy cesji przez okres 5 lat licząc od daty podpisania umowy dzierżawy z wyłączeniem okresu wypowiedzenia umowy najmu. W umowie dzierżawy zostaną również wprowadzone zapisy gwarantujące przejęcie przez dzierżawcę obowiązku utrzymania stanu technicznego budynku, jak również obowiązek dostosowania do wymogów stawianych przez służby sanitarne i NFZ. Podjęcie uchwały zapewni możliwość modernizacji obiektu bez konieczności angażowania środków pochodzących z budżetu Miasta i jednocześnie zapewni dochody z tytułu dzierżawy nieruchomości.

W skardze z dnia 19 maja 2018 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu Ewa Czarczyńska – Wapniarska wniosła o stwierdzenie nieważności wskazanej uchwały oraz zasądzenie na jej rzecz zwrotu kosztów postępowania. Zaskarżonej uchwale zarzuciła naruszenie art. 37 ust. 4 u.g.n. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na odstąpieniu od przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy mimo braku przesłanek do podjęcia decyzji w tym zakresie i braku uwzględnienia interesu skarżącej oraz art. 37 ust. 4 u.g.n. w zw. z art. 7 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez jego niewłaściwe zastosowanie

polegające na pominięciu wniosku skarżącej z dnia 19 kwietnia 2018 r. w przedmiocie zawarcia umowy dzierżawy przedmiotowej nieruchomości.

W uzasadnieniu skarżąca podniosła, że w uchwale pominięto fakt, że ona także złożyła wniosek o wydzierżawienie na okres 10 lat całej nieruchomości. Uchwała ponadto nie precyzuje w jaki sposób dokonano wyboru przyszłego dzierżawcy, mimo iż skarżąca od 18 lat wynajmuje znaczną część powierzchni przychodni. Brak opisu kryteriów wyboru przyszłego dzierżawcy oraz brak podania przyczyn, dla których odmówiono skarżącej prawa do startowania w przetargu, zdają się pozostawać w sprzeczności z wyjątkiem, jakim jest stosowanie trybu bezprzetargowego zawarcia umowy dzierżawy.

W kontekście powyższego skarżąca wyjaśniła, że obecnie prowadzi działalność gospodarczą w zakresie Przychodni Stomatologicznej, w której świadczy również usługi stomatologiczne w ramach Narodowego Funduszu Zdrowia (umowa do 2022 r.). W skład Przychodni Stomatologicznej EWADENT wchodzi 4 gabinety stomatologiczne oraz gabinet RTG. Skarżąca wskazała, że przez 18 lat bardzo dużo zainwestowała w budynek - sama sfinansowała przebudowę i całe wyposażenie toalety dla niepełnosprawnych na pierwszym piętrze budynku, wraz z montażem drzwi odpowiedniej szerokości. Dodatkowo sfinansowała przebudowę drzwi wejściowych do gabinetów, aby je dostosować do potrzeb osób poruszających się na wózkach inwalidzkich, poprawiła przestarzałą instalację elektryczną, doprowadziła wodę i kanalizację do gabinetów, zainstalowała klimatyzację. Oprócz tego, tylko z inicjatywy skarżącej, budynek Przychodni został wyposażony w podnośnik schodowy (obecnie bardzo często używany). Razem z pozostałymi najemcami skarżąca sfinansowała budowę zewnętrznego podjazdu dla osób niepełnosprawnych ruchowo i malowanie ścian zewnętrznych. Ponadto za wspólne pieniądze były wykonywane bieżące remonty - malowanie, wymiana drzwi na korytarzu.

Dalej odniesiono, że w uzasadnieniu uchwały nie podano w jaki sposób przyszły dzierżawca miałby zapewnić utrzymanie dotychczasowych umów najmu. Zawarcie przez Miasto umowy dzierżawy z Przychodnią Lekarską „INMED” sp. c. Bielecka-Bill, Chwiałkowska, Malińska, Karaszewska spowoduje niezwłoczne wypowiedzenie skarżącej warunków najmu, albowiem uchwała zobowiązuje przyszłego dzierżawcę do utrzymania umów najmu jedynie w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej. Tymczasem opieka zdrowotna świadczona w gabinecie skarżącej nie jest opieką podstawową. Podobnie opieka świadczona przez pozostałych najemców, oprócz zatrudnionych pielęgniarek, nie stanowi podstawowej opieki zdrowotnej. Nie ma zatem

prawnych ograniczeń do wypowiedzenia skarżącej oraz pozostałym najemcom dotychczasowej umowy. Po wypowiedzeniu umowy skarżąca nie będzie w stanie znaleźć odpowiedniego lokalu w terminie wypowiedzenia, gdyż nie jest to możliwe, co spowoduje zakończenie działalności.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Konina wniosła o jej oddalenie.

W uzasadnieniu wyjaśniła, że skarżąca złożyła w dniu 19 kwietnia 2018 r., a więc już w okresie przygotowywania zaskarżonej uchwały do wniesienia jej pod obrady na sesję Rady Miasta Konina, wniosek o dalszą dzierżawę pomieszczeń, a gdyby to nie było możliwe, o wydzierżawienie całej nieruchomości na okres 10 lat. Skarżąca brała udział w procedowaniu projektu zaskarżonej uchwały na wspólnym posiedzeniu Komisji Finansów i Komisji Infrastruktury, które odbyło się w dniu 23 kwietnia 2018 r. i w związku ze stanowiskiem skarżącej Komisja nie opiniowała tego projektu uchwały, zobowiązując Prezydenta Miasta Konina do dokonania takich zapisów w uzasadnieniu uchwały, które by zabezpieczyły interes skarżącej, w zakresie kontynuowania umowy najmu w tym obiekcie. Ponadto skarżąca, jak to wynika z notatki służbowej z dnia 23 kwietnia 2018 r. Kierownika Wydziału Nieruchomościami UM w Koninie, zainteresowana była zdecydowanie najmem dotychczas zajmowanych pomieszczeń z gwarancją zachowania warunków najmu. W związku z powyższym Rada Miasta Konina po analizie sprawy oraz rozmowie ze skarżącą podjęła zaskarżoną uchwałę, uwzględniając propozycje zapisów wniesionych przez skarżącą.

Odpowiadając na pozostałe zarzuty skargi Rada wyjaśniła, że z treści uzasadnienia do zaskarżonej uchwały wynika jednoznacznie, że podejmując uchwałę o wyrażeniu zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy nieruchomości na rzecz Przychodni INMED kierowała się tym, że dzierżawca ma obowiązek (co wykonuje także obecnie) do utrzymania działalności w zakresie świadczenia podstawowych usług medycznych, a więc tej działalności, dla której budynek znajdujący się na nieruchomości został przeznaczony. Co prawda działalność skarżącej w zakresie usług stomatologicznych nie należy do podstawowych usług medycznych, niemniej jednak w uzasadnieniu podkreślono, iż dzierżawca w umowie dzierżawy będzie zobowiązany do przejęcia w formie umów cesji umów najmu pozostałych podmiotów funkcjonujących w tym budynku i wprowadzony będzie obowiązek utrzymania przez dzierżawcę warunków najmu dla podmiotów przejętych przez okres 5 lat licząc od dnia podpisania umowy dzierżawy, z wyłączeniem w tym okresie możliwości ich wypowiedzenia. Ubocznie stwierdzono, że dzierżawca zajmuje 70 % powierzchni budynku - oprócz niego w budynku tym funkcjonują dwa podmioty tj.

firma skarżącej zajmuje 25 % powierzchni i NZOZ SERCE (pielęgniarki) zajmuje około 5% powierzchni.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga okazała się niezasadna.

Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miasta Konina z dnia 25 kwietnia 2018 r., nr 716, wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. a u.s.g. oraz art. 37 ust. 4 u.g.n.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że zdaniem Sądu skarżąca wykazała, iż uchwała narusza jej zindywidualizowany interes prawny, co legitymuje ją do wniesienia skargi w niniejszej sprawie.

Przystępując do merytorycznego rozpoznania sprawy wyjaśnienia wymaga, że zaskarżona uchwała zawiera w istocie dwa odrębne rozstrzygnięcia oparte na dwóch różnych podstawach prawnych.

Punkt 1 zaskarżonej uchwały obejmuje zgodę Rady Miasta na odstąpienie od przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy zabudowanej nieruchomości oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków numerem 235/22 położonej w Koninie obręb Czarków, będącej własnością Miasta Konina na rzecz Przychodni Lekarskiej „INMED” sp. j. Bielecka-Bill, Chwiałkowska, Malińska, Karaszewska. Zgoda ta została udzielona na mocy art. 37 ust. 4 u.g.n., zgodnie z którym zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż trzy 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.

Z kolei w punkcie 2 zaskarżonej uchwały Rada Miasta działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. wyraziła zgodę na zawarcie umowy dzierżawy na okres 10 lat. Stosownie do tego przepisu, 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 lat 3 strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.

Sąd zauważa, że ani w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami (w szczególności w art. 37 u.g.n.), ani w przepisach ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca nie wskazał żadnych kryteriów, którymi powinna kierować się rada gminy wyrażając zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów użytkowania, najmu lub dzierżawy. Taka sama sytuacja ma miejsce w przypadku wyrażenia przez radę gminy zgody na zawarcie wymienionych wyżej umów na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Oznacza to, że w istocie ustawodawca pozostawił to swobodnemu uznaniu rady gminy, co koreluje z chronioną konstytucyjnie zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP), w tym również w aspekcie dochodowym, wydatkowym i gospodarki budżetowej. Podkreślić należy, że przepis art. 37 ust. 4 u.g.n. w brzmieniu obowiązującym od dnia 7 stycznia 2010 r. nie odwołuje się już do art. 37 ust. 1 u.g.n. i nie uzależnia udzielenia zgody przez radę od spełnienia dodatkowych warunków. W efekcie nie ulega wątpliwości, że rada gminy uzyskała większą swobodę w pełnieniu swoich funkcji w zakresie gospodarki gminnymi nieruchomościami i może w każdym przypadku wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Co ważne, powody podjęcia takiej uchwały o odstąpieniu są suwerenną sprawą organu stanowiącego, działającego na podstawie i w granicach prawa.

W tym więc przypadku kontrolą Sądu nie może być objęta celowość, czy też zasadność wyrażenia zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy na oznaczony okres 10 lat. Sąd może ocenić zaskarżoną uchwałę wyłącznie pod względem formalnym, tj. czy uchwała została podjęta w oparciu o właściwą podstawę prawną, czy wydał ją uprawniony organ, czy została ona uchwalona we właściwym trybie, czy rada nie przekroczyła swoich ustawowych kompetencji i nie wkroczyła w kompetencje zastrzeżone dla wójta/ burmistrza/ prezydenta miasta jako organu wykonawczego gminy, a także czy dana rada nie uchwaliła wcześniej zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.

Mając powyższe na uwadze Sąd uznał, że zaskarżona uchwała wydana została zgodnie z prawem. Zauważyć bowiem należy, że Rada Miasta na mocy art. 37 ust. 4 u.g.n. posiada ustawowe kompetencje do wyrażania zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu umowy dzierżawy nieruchomości. Z kolei na mocy art.

18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. rada gminy wyraża zgodę na zawarcie przez organ wykonawczy gminy umowy dzierżawy wchodzącej w jej zasób nieruchomości na okres dłuższy niż trzy lata. Z akt sprawy nie wynika przy tym, aby Rada Miasta Konina podjęła wcześniej uchwałę w przedmiocie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, wobec czego Prezydent Miasta Konina jest zobowiązany uzyskać zgodę Rady Miasta Konina wyrażoną w formie uchwały na zawarcie tego typu umowy. Z treści uchwały wynika przy tym, że zawiera ona wszystkie wymagane prawem elementy, i stosownie do art. 14 ust. 1 u.s.g. zapadła zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady (k. 31 akt sąd.).

Jedynie ubocznie Sąd wskazuje skarżące, że Rada zdecydowała się na wydzierżawienie spornej nieruchomości podmiotowi, który zajmuje obecnie ok. 70 % powierzchni użytkowej i prowadzi działalność w zakresie świadczenia podstawowych usług medycznych, a więc tą działalność, dla której budynek znajdujący się na nieruchomości został przeznaczony przez gminę. Co prawda skarżąca również zgłosiła wniosek o wydzierżawienie całej nieruchomości, jednak zarówno z wniosku z dnia 19 kwietnia 2018 r., jak i notatki służbowej z dnia 23 kwietnia 2018 r. Kierownika Wydziału Nieruchomościami UM w Koninie wynika, że skarżąca zainteresowana była zdecydowanie najmem dotychczas zajmowanych pomieszczeń z gwarancją zachowania warunków najmu.

Dalej podkreślić należy, że Rada Miasta podjęła wszelkie starania mające zabezpieczyć interesy skarżące. Zarówno z uzasadnienia zaskarżonej uchwały, jak i protokołu nr XLIX/2018 z obrad XLIX Sesji Rady Miasta Konina (k. 31 – 39 akt sąd.) wynika deklaracja organów gminy, że w umowie dzierżawy zostaną wprowadzone zapisy zapewniające możliwość kontynuowania przez skarżącą działalności gabinetu stomatologicznego na warunkach dotychczasowych. Organy gminy zadeklarowały, że dzierżawca zobowiązany będzie do przejęcia w formie umowy cesji umów najmu pozostałych podmiotów funkcjonujących w tym budynku, przy czym w umowie wprowadzony będzie obowiązek utrzymania przez dzierżawcę warunków najmu dla dotychczasowych najemców przez okres 5 lat licząc od daty podpisania umowy dzierżawy, z wyłączeniem okresu wypowiedzenia umowy najmu. W istocie więc sytuacja skarżące nie ulegnie pogorszeniu, a wręcz poprawie. Zauważyć bowiem należy, że z akt sprawy i twierdzeń skarżące wynika, że w tej chwili skarżąca ma podpisaną z Miastem Konin umowę najmu na czas nieokreślony pomieszczeń

II SA/Po 600/18

przeznaczonych na NZOZ Prywatną Przychodnię Stomatologiczną, a ustawowy termin wypowiedzenia takiej umowy wynosi trzy miesiące. Miasto Konin, jako obecny wynajmujący, przez cały czas trwania umowy miało i nadal ma prawo wypowiedzieć zawartą ze skarżącą umowę w przepisany prawem terminie.

Mając powyższe na uwadze, Sąd działając na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.) oddalił skargę.



**Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem**

Małgorzata Kędziora
St. sekretarz sądowy