

WOJEWÓDZKIE SĄD ADMINISTRACYJNY
w Poznaniu
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12
WYDZIAŁ IV
tel. (61) 85-66 -740



RPU/1150/2022 P
Data: 2022-01-10

Dnia 4 stycznia 2022 r.
Sygn. akt IV SA/Po 497/21

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Urząd Miejski w Koninie

10.01.2022

Wpłynęło

Rada Miasta Konina
Ul. Wiosny Ludów 6
62-500 Konin

DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA

W wykonaniu zarządzenia z dnia 04.01.2021 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przesyła w załączeniu odpis prawomocnego postanowienia z dnia 22.10.2021 r. wraz z uzasadnieniem, w sprawie ze skargi na uchwałę Rady Miasta Konina z dnia 28 kwietnia 2021 r. nr 538, w przedmiocie nieodpłatnego nabycia nieruchomości.

Justyna Holyńska-Matela
st. sekretarz sądowy

Załącznik:

- odpis prawomocnego orzeczenia z dnia 22.10.2021 r. z uzasadnieniem

POSTANOWIENIE

Dnia 22 października 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Tomasz Grossmann
Sędziowie		WSA Józef Maleszewski
		WSA Maria Grzymiśławska-Cybulska (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym dniu 22 października 2021 r.
sprawy ze skargi,

na uchwałę Rady Miasta Konina
z dnia 28 kwietnia 2021 r. nr 538

w przedmiocie nieodpłatnego nabycia nieruchomości

postanawia:

1. odrzucić skargę;
2. zwrócić skarżącemu

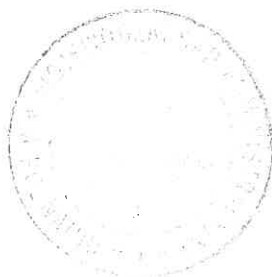
uiszczoną tytułem wpisu od skargi.

kwotę 300 zł (trzysta złotych)

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Justyna Hołyńska-Matela
sekretarz sądowy



Wzrost z dnia 22. 10. 2021 r.
Postanowienie z dnia 22. 10. 2021 r.
sygn. akt IV SA/Po 497/21 jest prawomocne
od dnia 16 października 2021 r.
pudła sędziego / referendarza sądowego

cyfrowy

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 05 maja 2021 r. , wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na uchwałę Rady Miasta Konina nr 538 z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie nieodpłatnego nabycia nieruchomości. Uchwałą tą wyrażono zgodę na nabycie przez Miasto Konin w drodze nieodpłatnego przekazania przez Skarb Państwa - Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, nieruchomości położonych w Koninie obręb Łęczyn, oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków jako działki:

- 1) nr 224/15 o pow. 5,3433 ha, z przeznaczeniem pod publicznie dostępny samorządowy park, na terenie którego Miasto Konin będzie realizowało zadania własne gminy z zakresu edukacji publicznej, kultury i kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- 2) nr 224/4 o pow. 0,4453 ha i nr 224/8 o pow. 0,0996 ha, z przeznaczeniem pod drogi publiczne.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że nieruchomości których dotyczy zaskarżona uchwała znajdują się w posiadaniu skarżącego na podstawie [długoletniej] umowy dzierżawy zawartej pomiędzy nim, a Agencją Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Poznaniu. Skarżący wyjaśnił, że jest rolnikiem gospodarującym na 78 ha gruntów z których tylko 17 ha to grunty własne, pozostałe grunty skarżący posiada na podstawie umów dzierżawnych z których większość to dzierżawy krótkoterminowe. Wskazano, że Skarżący prowadzi gospodarstwo o charakterze hodowlanym - hodowla krów, w liczbie 150 szt., w tym 70 szt. mlecznych. Jak wyjaśniono, na zorganizowanie gospodarstwa o takim profilu Skarżący skorzystał z pomocy Państwa tj. kredytu komercyjnego i definiowania unijnego „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych typu „Modernizacja gospodarstw Rolnych”. Wskazano, że bez tych gruntów Skarżący nie będzie w stanie utrzymać w takiej ilości stada krów, a tym samym może zostać zerwana umowa o przyznanie pomocy z tytułu niedotrzymania zobowiązania, co skutkowałoby stratą przez Skarżącego zdolności kredytowej i popadnięciem w długi.

W ocenie skarżącego z tak przedstawionego stanu faktycznego i prawnego jednoznacznie wynika, że zaskarżoną uchwałą został naruszony jego interes prawny, bowiem skarżący legitymuje się [długoletnią] umową dzierżawy, która stanowiła między innymi podstawę przyznania skarżącemu kredytu i środków unijnych. W

ocenie Skarżącego, wprowadzie w § 3 umowy dzierżawy zawarto zapis, że z przedmiotu umowy mogą zostać wyłączone grunty, które w planie zagospodarowania przestrzennego są przeznaczone na cele inne niż rolne albo na cele publiczne w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, ale należy rozumieć, że umowa może, a nie musi zostać zmieniona. W ocenie Skarżącego, za zmianą tej umowy powinien przemawiać zarówno interes dzierżawcy, jak interes publiczny. Kosztem dzierżawcy nie mogą natomiast, w ocenie Skarżącego, być realizowane zamierzenia inwestycyjne, które doprowadzą w konsekwencji do upadku rolnika – przedsiębiorcy. Ponadto, w ocenie Skarżącego, z przyczyn szczegółowo opisanych w skardze, w sprawie zachodzi ponadto podejrzenie nadużycia uprawnień zarówno ze strony KOWR, jak i Urzędu miasta.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej odrzucenie, ewentualnie oddalenie. W ocenie organu Skarżący nie wykazał, że postanowienia zaskarżonej uchwały naruszyły jego interes prawny.

Organ wyjaśnił, że naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia w rozumieniu art. 101 u.s.g. musi występować obiektywnie i odnosić się do realnie istniejącej potrzeby ochrony prawnej. Musi to być interes o charakterze osobistym czyli własny, zindywidualizowany i skonkretyzowany. Organ wskazał, że nieruchomości których dotyczy zaskarżona uchwała są przedmiotem umowy dzierżawy zawartej pomiędzy skarżącym, a Agencją Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Poznaniu (obecnie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa) do dnia 31.10.2026 r. Jednakże, jak podkreślono, w § 3 ust. 3 pkt 3 i 4 umowy zastrzeżono, iż grunty, które w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub studium są przeznaczone na cele inne niż rolne, a także na cele publiczne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami mogą zostać wyłączone z zawartej umowy. Wskazano, że przedmiotowe nieruchomości spełniają te przesłanki tj. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są przeznaczone na cele inne niż rolne, a także na cele publiczne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami. Organ zauważył ponadto, iż posiadanie nieruchomości na podstawie umowy dzierżawy nie rodzi po stronie skarżącego interesu prawnego, lecz wyłącznie interes faktyczny. Jednocześnie wyjaśniono, iż przedmiotowa uchwała nie dotyczy Skarżącego, a jej przedmiotem jest wyrażenie zgody na zawarcia umowy cywilnoprawnej pomiędzy Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa, a Miastem Konin w sprawie nieopłatnego przekazania nieruchomości na rzecz Miasta Konin.

Tym samym Skarżący nie posiada interesu prawnego by niniejszą uchwałą kwestionować, bowiem zaskarżona uchwała nie dotyczy interesu własnego i indywidualnego skarżącego, a opiera się na sytuacji prawnej innego podmiotu - właściciela nieruchomości.

Pismem z dnia 28 czerwca 2021 r. Skarżący wyjaśnił, że w jego ocenie, zaskarżona uchwała naruszając prawo wpływa na jego „jego sferę prawno-materialną”, gdyż uniemożliwia mu realizację w dotychczasowym wymiarze działalności gospodarczej skutkować będzie zerwaniem umów kredytowych oraz ograniczeniem dopłat unijnych. Skarżący nadesłał do akt umowę dzierżawy nr 3800/PFZ/R/D/2017 wraz z nadesłanymi załącznikami zawartej 25 sierpnia 2017 r. pomiędzy nim a Agencją Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Poznaniu, wypis aktu notarialnego z dnia 20 lipca 2017 r. Protokołu przejęcia dokumentu na przechowanie, wykaz nieruchomości wchodzących w skład przedmiotu dzierżawy, kopię wpłaty wadium (k.42-47 akt sąd.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga podlega odrzuceniu.

Na wstępie należy zaznaczyć, że niniejsza sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15 z.zs4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym na dzień wydania ww. zarządzenia Przewodniczącego Wydziału.

Stosownie do art. 3 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325; zwanej dalej: "p.p.s.a."), zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawie skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdzenie nieważności tej uchwały lub aktu w całości

lub w części albo stwierdzenie, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Zgodnie z art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a., sąd odrzuca skargę, jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, tj. akt prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej lub akt organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inny niż akty prawa miejscowego, podjęty w sprawie z zakresu administracji publicznej, nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego.

Przedmiotem zaskarżenia jest uchwała Rady Miasta Konina nr 538 z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie nieodpłatnego nabycia nieruchomości. Uchwałą tą wyrażono zgodę na nabycie przez Miasto Konin w drodze nieodpłatnego przekazania przez Skarb Państwa - Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, nieruchomości położonych w Koninie obręb Łężyn, oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków jako działki:

- 1) nr 224/15 o pow. 5,3433 ha, z przeznaczeniem pod publicznie dostępny samorządowy park, na terenie którego Miasto Konin będzie realizowało zadania własne gminy z zakresu edukacji publicznej, kultury i kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- 2) nr 224/4 o pow. 0,4453 ha i nr 224/8 o pow. 0,0996 ha, z przeznaczeniem pod drogi publiczne.

Wskazać należy, że skarga w niniejszej sprawie, jest - drugą - skargą na uchwałę Rady Miasta Konina w sprawie nieodpłatnego nabycia - tych samych - nieruchomości. Pierwsza skarga dotyczyła uchwały Rady Miasta Konina 380 z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie nieodpłatnego nabycia nieruchomości. Uchwałą tą wyrażono zgodę na nabycie przez Miasto Konin w drodze nieodpłatnego przekazania przez Skarb Państwa - Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa - tych samych - nieruchomości. Skarga ta została prawomocnie odrzucona na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. postanowieniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 marca 2021 r. sygn. IV SA/Po 1337/20.

W § 2 zaskarżonej w niniejszej sprawie uchwały Rady Miasta Konina nr 538 z dnia 28 kwietnia 2021 r. uchylono uchwałę Rady Miasta Konina 380 z dnia 24 czerwca 2020 r., a w § 1 wyrażono zgodę na nabycie przez Miasto Konin w drodze

nieodpłatnego przekazania przez Skarb Państwa – Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa wskazanych w § 1 pkt 1 i 2 tej uchwały nieruchomości.

Nie budzi wątpliwości w niniejszej sprawie, że z uwagi na materię uchwały, to jest: wyrażenie zgody na nieodpłatne nabycie nieruchomości zaskarżona uchwała jest zatem aktem podjętym w sprawie z zakresu administracji publicznej i z tego względu podlega kognicji sądu administracyjnego (por. wyrok WSA w Warszawie z 12.01.2015 r., I SA/Wa 2930/15, LEX nr 1747130).

Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.- dalej jako u.s.g.) w brzmieniu mającym zastosowanie w sprawie każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Z brzmienia art. 101 ust. 1 u.s.g. wynika, że przed przystąpieniem do oceny zaskarżonej uchwały sąd zobligowany jest w pierwszej kolejności skontrolować, czy skarga pochodzi od osób uprawnionych do jej złożenia. Postępowanie sądowoadministracyjne bezwzględnie oparte jest bowiem na zasadzie skargowości.

Badanie czy podmiot wnoszący skargę na uchwałę organu z zakresu administracji publicznej jest do tego uprawniony, następuje w kontekście przesłanek określonych w art. 101 ust. 1 u.s.g., który jest w okolicznościach niniejszej sprawy tym przepisem szczególnym, o jakim mowa w art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a.

Podmiot skarżący, na podstawie wskazanych przepisów, musi wykazać się nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi, naruszeniem tego interesu prawnego lub uprawnienia. Legitymacja skargowa do zaskarżenia uchwał i zarządzeń wymaga bowiem wykazania naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia postanowieniami zaskarżanego aktu, a nie tylko interesu prawnego, czy interesu faktycznego. Interes prawny podmiotu skarżącego, o jakim traktuje art. 101 ust. 1 u.s.g. musi wynikać - z normy prawa materialnego - kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę.

O interesie prawnym można mówić wtedy, gdy ma on oparcie w przepisach prawa. W orzecznictwie przyjmuje się, że mieć interes prawny to tyle, co wskazać przepis prawa uprawniający dany podmiot do wystąpienia z określonym żądaniem w

stosunku do organu administracji publicznej (wyrok NSA z 22 lutego 1984 r., sygn. akt I SA 1748/83).

Interes prawny wnoszącego skargę w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną skarżącego. Podstawę legitymacji procesowej strony musi zatem stanowić przepis prawa materialnego wskazujący na własne prawo (interes prawny) lub obowiązek podmiotu, które podlegają skonkretyzowaniu w postępowaniu administracyjnym. Tak więc istotą interesu prawnego jest jego związek z konkretną normą prawa materialnego - taką normą, którą można wskazać jako jego podstawę i z której podmiot legitymujący się tym interesem może wywodzić swoje racje. Stwierdzenie istnienia interesu prawnego sprowadza się zatem do ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą, a sytuacją prawną konkretnego podmiotu. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 czerwca 1996 r., II SA 74/96 (ONSA 1997/2/89) interes prawny podmiotu wnoszącego skargę do sądu przejawia się w tym, iż podmiot ten działa bezpośrednio, we własnym imieniu i ma roszczenie o przyznanie uprawnienia lub zwolnienie z nałożonego obowiązku.

Kryterium "interesu prawnego" ma zatem charakter materialnoprawny i wymaga stwierdzenia związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego, a kwestionowanym w skardze aktem lub czynnością organu administracji. To zaś oznacza, iż przymiot strony w postępowaniu sądownoadministracyjnym, toczącym się na podstawie art. 101 u.s.g. ma ten, czyj interes prawny (uprawnienie) zostały naruszone zaskarżoną uchwałą organu gminy (por. A. Kabat [w:] B.Dauter, B.Gruszczynski, A. Kabat, M. Niezgódka - Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Zakamycze, 2002, s.135; J. P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz, Warszawa 2004, s. 89).

Od interesu prawnego należy odróżnić interes faktyczny, kiedy to konkretny podmiot jest wprawdzie zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, lecz dla którego - z przepisu prawa - nie wynikają żadne uprawnienia lub obowiązki. Podmiot taki nie posiada zatem uprawnień lub obowiązków chronionych przepisami prawa. Nawet ewentualna sprzeczność uchwały z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli uchwała ta nie narusza prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 1503/18,

orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej CBOSA i powołane tam stanowisko doktryny oraz komentarz do art. 101 ustawy o samorządzie gminnym A.Matan w Dolnicki Bogdan (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. II, WKP 2018).

W przeciwieństwie do postępowania prowadzonego na podstawie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, w którym stroną może być każdy, czyjego interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy postępowanie, stroną postępowania toczącego się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone. Skarga wnoszona na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., nie ma charakteru *actio popularis* - nie jest skargą wnoszoną w interesie publicznym. Dopiero ustalenie, że skarżący posiada legitymację do wniesienia skargi na uchwałę organu gminy, otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny, przy czym naruszenie to nie może mieć charakteru przyszłego i niepewnego, ale jak już wskazano powinno być realne i aktualne (por. też wyroki w sprawach o sygn. akt: OSK 476/04, I OSK 2933/14, CBOSA).

W świetle opisanego wyżej, kwalifikowanego charakteru legitymacji do zaskarżenia uchwał organu gminy, należy podzielić stanowisko organu co do niespełnienia po stronie Skarżącego przewidzianych w art. 101 ust. 1 u.s.g przesłanek wniesienia skargi na uchwałę Rady Miasta Konina nr 538 z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie nieodpłatnego nabycia nieruchomości.

Wbrew przekonaniu Skarżącego, powołane przez niego w skardze okoliczności, nie świadczą o istnieniu po jego stronie interesu prawnego w zaskarżeniu przedmiotowej uchwały, a jedynie o istnieniu interesu faktycznego, który w świetle art. 101 ust. 1 u.s.g nie jest wystarczający do uznania legitymacji skarżącego. Posiadanie bowiem nieruchomości na podstawie umowy dzierżawy nie rodzi po stronie Skarżącego interesu prawnego, lecz wyłącznie interes faktyczny. Skarżący wywodzi, że zaskarżona uchwała wpłynęła na jego sferę prawnomaterialną, pozbawiła go pewnych uprawnień albo uniemożliwiła ich realizację. O powodzeniu skargi przesądza natomiast wykazanie naruszenia przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na sytuację prawną Skarżącego. Interes ten powinien być aktualny, bezpośredni i realny.

Tymczasem, przedmiotowa uchwała w żaden sposób nie może zmienić sytuacji prawnej Skarżącego. Należy zwrócić uwagę, że podstawę prawną wydania

tej uchwały stanowił art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g., który stanowi, że 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.

Istota uchwał podejmowanych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. była przedmiotem analizy judykatury i piśmiennictwa. Sądy przytoczone poniżej wnioski tych rozważań podziela, a ich argumentację przyjmuje za swoją.

Zaakcentować trzeba, że wyłączną kompetencją rady gminy jest podejmowanie uchwał dotyczących spraw majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu, czyli spraw określonych w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a-i u.s.g., przy czym *„uchwały te nie mają mocy obowiązującej na zewnątrz gminy, stanowią wyłącznie wytyczne czy dyrektywy adresowane do wójta.”* (por. K. Wlaźlak [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, (red.) P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 369). Pogłębiona analiza istoty uchwał podejmowanych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g. prowadzi do konstatacji, że *wytyczne w sprawach kierunków działania wójta wiążą go w ramach relacji wewnętrznych pomiędzy organami samorządu gminnego, ich naruszenie nie będzie natomiast skutkować nieważnością rozstrzygnięć podejmowanych przez organ wykonawczy, gdyż nie będzie oznaczać naruszenia powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Akty te mają charakter aktów generalnych, ale adresowanych do oznaczonego kręgu odbiorców wewnątrz administracji samorządowej – do organów gminy oraz jej jednostek organizacyjnych (podobnie: A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym, s. 269). W konsekwencji mają charakter aktów normatywnych kierownictwa wewnętrznego, mających moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego (por. Ł. Złakowski [w:] (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, s. 202 in. oraz wyrok NSA z 4.4.1991 r., sygn. SA/Gd 23/91).*

Zaakcentować też trzeba, że również w judykaturze wskazuje się, że jak wynika z treści art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. rzeczą rady gminy jest opracowanie

podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego w zakresie obrotu nieruchomościami. Oznacza to tym samym, że poza ramami uprawnienia do ustalania tak rozumianych zasad pozostaje podejmowanie przez radę na podstawie tego przepisu jednostkowych aktów nabycia nieruchomości na rzecz gminy. Rada nie może zatem w uchwale wyrażać w sposób arbitralny woli nabycia na rzecz gminy nieruchomości, bowiem ustawa takich uprawnień radzie nie przyznaje. Złamanie tej zasady prowadziłoby w istocie do zastępowania organu wykonawczego w zakresie spraw dotyczących nabywania nieruchomości i składania oświadczeń woli prowadzących do zawarcia umowy przez gminę. Zwrócić należy uwagę, że uprawnienia do podjęcia przez radę indywidualnego aktu wyrażającego w sposób władczy wolę przejęcia na rzecz gminy nieruchomości nie można również poszukiwać na gruncie art. 24 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 2243). Przepis ten stanowi, że nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Krajowy Ośrodek może, w drodze umowy, nieodpłatnie przekazać na własność jednostce samorządu terytorialnego - na cele wskazane w ustawie. Przywołane uregulowanie nie stwarza zatem po stronie rady gminy uprawnienia do podjęcia uchwały o przejęciu nieruchomości od Krajowego Ośrodka. Następuje to w drodze umowy cywilnoprawnej, zawieranej przez wójta jako reprezentanta gminy, legitymującego się stosowną uchwałą dotyczącą zgody na zawarcie takiej umowy. Uchwałę w tym przedmiocie należy zakwalifikować jako akt wewnętrzny, skierowany wyłącznie do organu podległego organowi wydającemu akt (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 25 września 2008 r. sygn. II SA/Op 225/08).

Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. gospodarowanie mieniem gminnym należy do kompetencji wójta. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a in fine u.s.g. wprowadza ograniczenie polegające na konieczności uzyskania zgody rady gminy do dokonania czynności w sprawie majątkowej gminy, przekraczającej zakres zwykłego zarządu. Oznacza to, że uchwała rady gminy winna ograniczać się jedynie do tego, czy rada wyraża zgodę na nabycie oznaczonej nieruchomości. Uchwała taka powinna zawierać treści aprobujące, a nie imperatywne, gdyż zawarcie umowy należy do wójta (por. wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2010 r. sygn. I OSK 1161/09).

Reasumując, skoro art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a in fine u.s.g. wymaga zgody rady gminy, to oparta o ten przepis uchwała dotycząca nabycia nieruchomości może

jedynie wyrażać przyzwolenie na to nabycie; nie można jej natomiast utożsamiać z nabyciem nieruchomości.

Konsekwentnie, zaskarżona w niniejszej sprawie uchwała stanowi jedynie o - wyrażeniu zgody - na nabycie przez Miasto Konin w drodze nieodpłatnego przekazania przez Skarb Państwa - Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, nieruchomości położonych w Koninie obręb Łężyn, oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków jako działki: 1) nr 224/15 o pow. 5,3433 ha, z przeznaczeniem pod publicznie dostępny samorządowy park, na terenie którego Miasto Konin będzie realizowało zadania własne gminy z zakresu edukacji publicznej, kultury i kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, 2) nr 224/4 o pow. 0,4453 ha i nr 224/8 o pow. 0,0996 ha, z przeznaczeniem pod drogi publiczne.

Zgoda wyrażona w formie zaskarżonej przez uchwały Rady Miasta Konina z dnia 28 kwietnia 2021 r. nr 538 zawiera jedynie - treści aprobowane, a nie imperatywne - adresowane do Prezydenta Miasta Konina. Treści te nie naruszają interesu prawnego Skarżącego, ponieważ nie istnieje przepis prawa który nakładałby na organ gminy - obowiązek - podjęcia oczekiwanych przez Skarżącego działań, tj. sprzeciwu wobec nieodpłatnego nabycia nieruchomości. Uchwała ta - ze swej istoty - nie wywiera żadnych skutków prawnych w sferze Skarżącego, ani żadnego innego podmiotu poza sferą administracji samorządowej.

Jeszcze raz przypomnieć należy, że osoba skarżąca uchwałę organu gminy musi wykazać istnienie związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą, a jej indywidualną sytuacją prawną. Innymi słowy, zmuszona jest udowodnić, że zaskarżona uchwała, naruszając prawo, jednocześnie negatywnie wpływa na jej sferę materialnoprawną, na przykład pozbawia ją pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację. Niespełnienie tej przesłanki winno natomiast skutkować odrzuceniem skargi - stosownie do art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a.

Przedstawiona przez Skarżącego argumentacja dowodzi istnienia wyłącznie jego interesu faktycznego, dlatego też złożona przez niego skarga podlegała odrzuceniu. Zgodnie z bowiem przepisem art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. sąd odrzuca skargę, jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego.

Powyższa konstatacja powoduje, że Sąd nie może rozpoznać sprawy merytorycznie. Twierdzenia strony skarżącej o niezgodności z prawem uchwały sądu administracyjnego może bowiem weryfikować dopiero po stwierdzeniu, że skarga na uchwałę została wniesiona przez legitymowany podmiot. Nawet ewentualna sprzeczność uchwały z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli uchwała ta nie narusza prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego.

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a., orzeczono jak w pkt. 1 sentencji.

O zwrocie wpisu uiszczonego od skargi orzeczono w pkt. 2 sentencji, na podstawie art. 232 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Justyna Hołyńska-Matela
Sekretarz sądowy

