



Sygn. akt III CNP 19/14

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 27 sierpnia 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Dończyk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Anna Owczarek

SSN Maria Szulc

w sprawie ze skargi Gminy Ł.  
o stwierdzenie niezgodności z prawem  
prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w K.  
z dnia 2 kwietnia 2014 r.  
wydanego w sprawie z powództwa T. M.  
przeciwko Gminie Ł.  
o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej  
w dniu 27 sierpnia 2015 r.,

- 1) stwierdza, że zaskarżony wyrok jest niezgodny z prawem;**
- 2) zasądza od powódki na rzecz pozwanej kwotę 206 (dwieście sześć) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania przed Sądem Najwyższym.**

## UZASADNIENIE

Powódka T. M. wniosła o nakazanie pozwanej Gminie Ł. złożenia oświadczenia woli o zawarciu umowy najmu lokalu użytkowego znajdującego się w budynku nr [...] w Ł. stanowiącym własność pozwanej, na okres 10 lat od dnia 1 stycznia 2013 r., z czynszem 4,92 zł za m<sup>2</sup>, w wykonaniu uchwały Nr [...] Rady Gminy Ł. w sprawie wieloletniej umowy najmu lokalu komunalnego w Ł.

Wyrokiem z dnia 19 czerwca 2013 r., Sąd Rejonowy w N. oddalił powództwo i zasądził od powódki na rzecz pozwanej zwrot kosztów procesu. Ustalił, że powódka jest dentystką i prowadzi działalność leczniczą w Ł., w lokalu o powierzchni 23,14 m<sup>2</sup> wynajmowanym od Gminy Ł. na podstawie umów terminowych. Lokal ten znajduje się na parterze budynku ośrodka zdrowia posadowionego na nieruchomości stanowiącej dz. ewid. nr [...], będącej własnością pozwanej. W dniu 24 sierpnia 2012 r. Rada Gminy Ł. w trybie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami podjęła uchwałę nr [...] o wyrażeniu zgody na zawarcie w trybie bezprzetargowym na okres 10 lat - od dnia 1 stycznia 2013 r. - umowy najmu wymienionego wcześniej lokalu z powódką, z przeznaczeniem na gabinet dentystyczny, powierzając wykonanie uchwały Wójtowi Gminy. Wójt Gminy Ł. ogłosił przetarg pisemny ograniczony na wynajem lokalu użytkowego o powierzchni 168,2 m<sup>2</sup> znajdującego się na dz. ewid. nr [...], na okres 10 lat, od dnia 1 stycznia 2013 r. dla prowadzenia usług z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej i dentystycznej. Umowa najmu przedmiotowego lokalu z powódką nie została zawarta.

W ocenie Sądu Rejonowego, uchwała Rady Gminy jako zdarzenie ze sfery administracyjnoprawnej nie wywołuje skutków materialnoprawnych w sferze prawa cywilnego. Zatem uchwała z dnia 24 sierpnia 2012 r. nie doprowadziła do powstania po stronie powódki roszczenia, wobec czego powództwo oparte na podstawie art. 64 k.c. było niezasadne. Uchwała jest aktem prawa wewnętrznego, który nie zobowiązuje wójta do zawarcia umowy, a jedynie upoważnia go do zawarcia umowy, upoważnienie zaś nie może stanowić źródła prawa prywatnego. Poza tym w uchwale z dnia 24 sierpnia 2012 r. nie określono wysokości czynszu

najmu, a zatem brak jest przedmiotowo istotnego elementu umowy najmu (art. 659 § 1 k.c.), co również uniemożliwiało uwzględnienie żądania.

Wyrokiem z dnia 2 kwietnia 2014 r., Sąd Okręgowy w K. na skutek apelacji pozwanej zmienił zaskarżony wyrok Sądu pierwszej instancji w ten sposób, że nakazał pozwanej Gminie Ł., aby złożyła oświadczenie woli o zawarciu z powódką umowę najmu lokalu użytkowego o powierzchni 23.14 m<sup>2</sup>, mieszczącego się na parterze budynku własności Gminy Ł., pełniącego funkcję ośrodka zdrowia, położonego w Ł. i oznaczonego numerem [...], zlokalizowanego na działce [...] objętej KW [...], na okres 10 lat od dnia 1 stycznia 2013 r. z przeznaczeniem na gabinet stomatologiczny, w wykonaniu uchwały Nr [...] Rady Gminy Ł. z dnia 24 sierpnia 2012 roku w sprawie wieloletniej umowy najmu lokalu komunalnego w Ł. z czynszem w wysokości 4,92 zł za m<sup>2</sup> brutto oraz zasądził od pozwanej na rzecz powódki koszty procesu w kwocie 269 zł i koszty postępowania apelacyjnego w kwocie 162 zł.

Uchwała Rady Gminy Ł. nr [...] z dnia 24 sierpnia 2012 r. została podjęta w ramach kompetencji udzielonych Radzie Gminy z mocy art. 18 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, jak i art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Uchwała ta jest zindywidualizowana, tzn. określa przedmiot (konkretny lokal, jego położenie i właściciela) oraz podmiot tej uchwały (powódkę), a także przeznaczenie lokalu, tj. prowadzenie gabinetu stomatologicznego, jak miało to miejsce od 2002 r. Uchwała nie jest wobec tego dotknięta wadą prawną. Wykonanie tej uchwały powierzono Wójtowi Gminy. Oznacza to, że w ramach swojej kompetencji rada gminy statuuje pewną sytuację prawną, jeszcze nie do końca skonkretyzowaną (ponieważ w dacie podjęcia uchwały strony jeszcze nie kontaktowały się) oraz poleca wójtowi realizację tej uchwały, bowiem wójt jest organem wykonawczym rady gminy. Zatem uchwały rady gminy jeśli mają walor indywidualności mają być przez wójta wykonane. Uchwały rady gminy podejmowane są w konkretnym celu, a wójt nie ma swobody decydowania czy uchwałę wykonać, jeśli jest ona zindywidualizowana. Jeśli więc Rada Gminy wyłączyła uchwałą konkretny lokal z przetargu, określając jego cel, to obowiązkiem Wójta było przystąpienie do rokowań z osobą wskazaną w tej uchwale.

Określenie sposobu wykonania uchwały jest pierwszym etapem jej wykonania. Oznacza to, że Wójt powinien był przystąpić do kolejnego etapu, tj. określić termin i doprowadzić do rokowań, gdyż mają tu zastosowanie zasady wynikające z uchwały Rady Gminy nr [...] z dnia 29 sierpnia 2003 r. dotyczącej zasad wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości stanowiących mienie Gminy Ł. W uchwale tej określono w § 10 minimalne stawki czynszu najmu lokali na cele związane z opieką zdrowotną, usługi pocztowe, bankowe i telekomunikacyjne oraz pozostałe usługi. Zgodnie zaś z uchwałą Rady Gminy nr [...] z dnia 28 czerwca 2012 r., obowiązującą od 1 września 2012 r. i zmieniającą uchwałę nr [...], stawka za lokal przeznaczony na prowadzenie gabinetu lekarskiego i dentystycznego wynosi 4 zł za m<sup>2</sup>, przy czym również jest to stawka minimalna, podlegająca rokowaniom.

Z tej przyczyny, że uchwała ma walor indywidualności, powódce przysługuje droga sądowa przed sądem cywilnym. Działania wójta, czy też brak tych działań (zaniechanie) stanowią już oświadczenie woli w sensie pozytywnym lub negatywnym. W związku z tym od tych zachowań – które mieszczą się w relacjach cywilnoprawnych między stronami, a nie w relacjach administracyjnoprawnych - służy stronie prawo do domagania się w drodze sądowej złożenia oświadczenia woli przez wójta. Zachowanie Wójta polegające na odmowie przystąpienia do negocjacji z powódką dotknięte jest bezprawnością i było przejawem jego woli, tu negatywnej, w kwestii wykonania uchwały. Wobec bezprawnego działania Wójta należało przyjąć, że obowiązującą stawką czynszu jest stawka minimalna, określona w uchwale nr [...] z dnia 28 czerwca 2012 r. Mieści się ona w granicach wskazanych w załączniku do uchwały, a nie sposób przesądzić czy strony wynegocjowałyby inną stawkę niż minimalna. Pozostałe zaś *essentialia negotii* umowy najmu (dokładne określenie położenia lokalu, jego powierzchni, czasu trwania umowy) zostały już ujęte w uchwale z dnia 24 sierpnia 2012 r. Z tych względów Sąd drugiej instancji zmienił zaskarżony wyrok i uwzględnił powództwo.

Wyrok Sądu drugiej instancji został zaskarżony w całości przez pozwaną skargą o stwierdzenie niezgodności prawomocnego wyroku z prawem opartą na podstawie naruszenia prawa materialnego, tj. art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z dnia 29 czerwca

2011 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 135, poz. 7819), oraz art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” ustawy o samorządzie gminnym przez ich błędną wykładnię polegającą na wyrażeniu poglądu, że uchwała podjęta przez radę gminy w trybie art. 37 ust. 4 u.g.n. w sprawie wyrażenia zgody „na zawarcie począwszy od 1.1.2013 roku umowy najmu lokalu o pow. 23,14 m<sup>2</sup> znajdującego się na parterze budynku Ośrodka Zdrowia w Ł. oznaczonego numerem porządkowym [...] zlokalizowanego na działce [...], stanowiącego własność Gminy Ł. na rzecz Pani T. M. lekarza stomatologa, z przeznaczeniem na gabinet stomatologiczny - usługi POZ” - jako akt celowy i zindywidualizowany, wiąże wójta ze skutkiem wobec osób trzecich w zakresie zawarcia przez gminę umowy najmu powierzchni lokalowej. Skarżąca wniosła o stwierdzenie, że zaskarżony wyrok jest niezgodny z prawem.

Powódka wniosła o oddalenie skargi, natomiast Prokurator Generalny wyraził stanowisko, że zaskarżony wyrok jest niezgodny z prawem.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest instytucją bezpośrednio związaną z regulacją prawa materialnego zawartą w art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. dotyczącą odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkodę spowodowaną wydaniem orzeczenia niezgodnego z prawem. Według art. 417 § 1 k.c., za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa. Przez „niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie”, przy uwzględnieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji, rozumie się działanie sprzeczne z przepisami, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem jego źródeł. Innymi słowy, chodzi o każde obiektywnie sprzeczne z prawem działanie władzy publicznej. W odniesieniu jednak do prawomocnych orzeczeń sądowych przyjęto inne, autonomiczne pojęcie bezprawności w art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. w postaci „orzeczenia niezgodnego z prawem”. Względem na specyfikę władzy sądowniczej obdarzonej w atrybut niezawisłości sędziowskiej sprzeciwia się przyjęciu, że każde obiektywnie niezgodne z prawem orzeczenie, niezależnie od stopnia tej niezgodności, stanowi działanie, które może być źródłem odpowiedzialności Skarbu Państwa. Działalność orzecznicza sądów wymaga bowiem zapewnienia sędziom

pewnego zakresu władzy dyskrejonalnej, ponadto polega ona na konieczności interpretacji i stosowania przepisów zawierających pojęcia nieostre i ocenne, co może prowadzić do przyjmowania różnych interpretacji przez sądy tych samych przepisów w podobnych stanach faktycznych. Z tych względów, ustawodawca w stosunku do ogólnego przepisu zawartego w art. 417 § 1 k.c., regulującego odpowiedzialność odszkodowawczą za bezprawne działania władzy publicznej, przyjął odrębną regulację prawną, obecnie zawartą w art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. oraz powiązany z nim art. 424<sup>1</sup> k.p.c., dotyczącą odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem. Zgodnie z art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Właściwym postępowaniem, które zapewnia stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (uzyskanie właściwego prejudykatu warunkującego odpowiedzialność odszkodowawczą), jest m.in. postępowanie ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424<sup>1</sup> k.p.c. i n.).

Pojęcie orzeczenia „niezgodnego z prawem”, o którym mowa w art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., interpretowane w powiązaniu z art. 424<sup>1</sup> § 1 k.p.c., nie obejmuje każdego orzeczenia obiektywnie sprzecznego z prawem, lecz tylko takie, którego niezgodność z prawem jest oczywista, rażąca i przybiera postać kwalifikowaną (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2006 r., IV CNP 25/05, OSNC 2007, nr 1, poz. 17, z dnia 7 lipca 2006 r., I CNP 33/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 35). Orzeczeniem niezgodnym z prawem jest orzeczenie niewątpliwie sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami, z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć albo wydane w wyniku szczególnie rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa. Przedstawiona wyżej wykładnia „bezprawia judykacyjnego” została uznana za zgodną z art. 77 ust. 1 Konstytucji w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 2012 r., SK 4/11 (OTK-A 2012, nr 8, poz. 97). Z tych względów badanie zasadności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia polega na ocenie, czy sąd dopuścił się wadliwej wykładni bądź błędnego zastosowania

wskazanych w podstawach skargi przepisów w stopniu kwalifikowanym w wyżej przedstawionym znaczeniu. Tego rodzaju sytuacja nie zachodzi wówczas, gdy sąd wybiera jeden z możliwych wariantów interpretacji przepisów, które stosuje w sprawie (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 18 stycznia 2006 r., II BP 1/05, OSNP 2006, nr 23-24, poz. 351, z dnia 7 lipca 2006 r., I CNP 33/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 35).

Podstawę prawną uchwały Nr [...] Rady Gminy Ł. stanowił art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (obecnie jedn. tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 594 ze zm. – dalej: „u.s.g.”). Zgodnie z art. 18 ust. 1 tej ustawy do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Według natomiast art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a”, 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 nieruchomości 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. Sąd drugiej instancji jako podstawę prawną podjętej uchwały Rady Gminy Ł. wskazał także art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (obecnie jedn. tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 782 ze zm. – dalej: „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.

Ustawa o samorządzie gminnym, określając kompetencje organów gminy, przekazuje je odpowiednio obu organom gminy (radzie i wójtowi), przy uwzględnieniu funkcji, jakie każdy z nich odgrywa w procesie realizowania zadań gminy, w tym gospodarowania mieniem komunalnym. Zasadniczo gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań wójta, co jednak nie oznacza, że wójt

posiada całkowitą swobodę w tym zakresie, bowiem rada, jako organ stanowiący, ma wpływ na kształtowanie wszystkich spraw lokalnych, pod warunkiem, że ustawy nie stanowią inaczej. Przekazanie określonych spraw z zakresu gospodarowania mieniem gminy do kompetencji rady gminy nie oznacza, że rada uzyskuje prawo do rozstrzygnięcia w drodze uchwały o wszystkich sprawach z tego zakresu. Jeśli ustawa porucza radzie zadania w jakimś przedmiocie, to jedynie ów przedmiot może uprawniać ją do podejmowania stosownej uchwały w ramach przyznanych jej kompetencji. W orzecznictwie sądów administracyjnych (por. np. wyrok NSA z dnia 25 października 1999 r., I SA/Ka1628/99, nie publ.) oraz doktrynie wskazuje się jednolicie, że rada gminy nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to z naruszeniem konstytucyjnej zasady podziałów organów gminy na stanowiące i wykonawcze oraz podejmować uchwały w sprawach, w których kompetencje przyznano innym organom. Z treści art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. wynika, że gospodarowanie mieniem gminnym należy do kompetencji wójta. Natomiast art. 25 ust. 1 u.g.n. stanowi, że wójt gospodaruje gminnym zasobem nieruchomości, co obejmuje ich sprzedaż, wynajem i dzierżawę (por. wyroki NSA z dnia 7 grudnia 2010 r., I OSK 1752/10 i z dnia 8 kwietnia 2014 r., I OSK 174/14, nie publ.). Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” *in fine* wprowadza ograniczenie kompetencji wójta w zakresie gospodarowania mieniem gminnym obejmującym także gminny zasób nieruchomości polegające na konieczności uzyskania zgody rady gminy do dokonania czynności w sprawie majątkowej gminy, przekraczającej zakres zwykłego zarządu w przypadku, gdy nie zostały określone zasady gospodarowania mieniem gminy. Zakres uprawnień rady gminy dotyczących spraw majątkowych gminy, rozstrzyganych w drodze uchwały został jednoznacznie ujęty w art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g. (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r., III SA/Gd 583/13, nie publ.). Na tej podstawie prawnej rada gminy może określić jedynie w drodze uchwał zasady wydzierżawiania lub najmu nieruchomości na okres dłuższy niż trzy lata. Jeżeli jednak rada gminy nie określiła w drodze uchwały tych zasad, to do czasu ich określenia wójt może dokonywać powyższych czynności z zakresu gospodarowania mieniem komunalnym, w tym wynajmować nieruchomości na czas dłuższy niż 3 lata, wyłącznie za zgodą rady gminy. Taka zgoda dotyczy określonej lub określonych nieruchomości jednakże bez



możliwości kształtowania uchwałą materii określonych w ustawach i bez uszczegóławiania postanowień przewidzianych do konkretyzacji w treści czynności prawnej dokonywanej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy, a także bez wskazania konkretnych adresatów czynności prawnej. Taka uchwała stanowi bowiem zgodę na dokonanie czynności objętej hipotezą art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” u.s.g., nie zaś akt kształtujący konkretną czynność prawną (por. wyroki NSA z dnia 21 stycznia 2010 r., I OSK 1161/09, z dnia 27 marca 2013 r., I OSK 2614/12, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 czerwca 2013 r., II SA/GI 791/13 i wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 lipca 2012 r., II SA/Kr 716/12 - nie publ.). Pojęcie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości, jak również zasad dotyczących najmu lub wdzierżawiania nieruchomości, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a”, należy rozumieć jako zbiór podstawowych reguł postępowania organu dla organu wykonawczego, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy (por. wyroki WSA w Olsztynie z dnia 9 maja 2013 r., II SA/OI/13, nie publ., WSA w Krakowie, II SA/Kr 716/12 i NSA z dnia 27 marca 2013 r., I OSK 2614/12). Wprawdzie w piśmiennictwie prawniczym przedstawiono także pogląd, że uchwały dotyczące zasad zarządu mieniem gminy (art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g.) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g. jako akty prawa miejscowego nie muszą mieć zawsze charakteru normatywnego, wobec czego mogą mieć także charakter indywidualny. Dotyczy to jednak takich sytuacji, w których z przepisu zezwalającego na podjęcie uchwały w określonym przedmiocie dotyczącym zarządu mieniem komunalnym nie można wyprowadzić ograniczenia ustawowego umożliwiającego podjęcie uchwały o charakterze indywidualnym oraz gdy charakter przesłanek, od spełnienia których uzależniona jest możliwość podjęcia uchwały przez radę gminy, jest tego rodzaju, że akt gminy ma charakter indywidualny (por. wyrok NSA z dnia 8 października 2010 r., I OSK 1188/10, nie publ.). Należy mieć także na uwadze, że również przepis art. 37 ust. 4 u.g.n. stanowi jedynie o wyrażeniu zgody przez radę gminy na odstąpienie od trybu przetargowego zawarcia wymienionych w nim umów, a nie o upoważnieniu do kształtowania w uchwale rady gminy, czy i na jakich warunkach umowy te mają być zawarte. W sytuacji objętej hipotezą art. 37 ust. 4 u.g.n. w razie braku określenia

zasad dotyczących wydzierżawiania lub najmu nieruchomości, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” u.s.g., rada gminy ma więc jedynie kompetencje w przedmiocie wyrażania zgody na wymienione w tym przepisie czynności, z pominięciem trybu przetargowego, nie posiada natomiast kompetencji do wskazywania z kim dana umowa i na jakich zasadach ma zastać zawarta. Uchwała, która powinna ograniczyć się jedynie do wyrażenia zgody na dokonanie określonej czynności prawnej, powinna zawierać treści aprobujące, a nie imperatywne (por. wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2010 r., I OSK 1161/09, nie publ.). Z tej też przyczyny nie wiąże ona wójta, a jedynie zezwala mu na dokonanie wnioskowanej przez niego czynności (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 3 listopada 2011 r., II SA/Sz 897/11). Odmienna wykładnia przepisów wskazanych w podstawie skargi dokonana przez Sąd Okręgowy w następstwie, której Sąd ten uznał, że analizowana uchwała uzasadnia uwzględnienie dochodzonego roszczenia była niezgodna z prawem w rozumieniu art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. w zw. z art. 424<sup>1</sup> k.p.c.

Ubocznie, w nawiązaniu do argumentacji przedstawionej w pisemnym stanowisku Prokuratora Generalnego dodać należy, iż w skardze nie zarzucono naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” u.s.g. przez niewłaściwe przyjęcie przez Sąd drugiej instancji, że zakres tego przepisu obejmuje także lokale niestanowiące odrębnych nieruchomości, będące jedynie niewyodrębnioną prawnie częścią budynku położonego na nieruchomości stanowiącej własność komunalną. Odnosząc się do tej kwestii należy zauważyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych - rozstrzygających o ważności uchwał organów gmin podejmowanych na wskazanej wyżej podstawie prawnej - reprezentowane są dwa sprzeczne kierunki wykładni, jak należy definiować pojęcie nieruchomości, a w konsekwencji, czy regulacja ta ma zastosowanie tylko w odniesieniu do zasad lub czynności prawnych wymienionych w tym przepisie, jeżeli ich przedmiotem są lokale stanowiące odrębne nieruchomości, czy też także ma zastosowanie do lokali niestanowiących odrębne nieruchomości. Według jednego z nich, ustawodawca definiując pojęcie „nieruchomości” czyni to zarówno w ustawie o gospodarce nieruchomościami, jak i w Kodeksie cywilnym, przy czym w tym pierwszym akcie prawnym posługuje się pojęciem „nieruchomości gruntowej”, przez którą należy rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny

przedmiot własności (art. 4 pkt 1 u.g.n.). Użyte w ustawie o gospodarce nieruchomościami pojęcie „nieruchomości” należy interpretować według treści art. 46 § 1 k.c. Przepis ten stanowi, że nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” ustawy o samorządzie gminnym, określający właściwość rady gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu dotyczy wyłącznie nieruchomości gruntowych oraz nieruchomości budynkowych i nieruchomości lokalowych, o ile stanowią odrębny przedmiot własności. Zatem czynność najmu lokalu niestanowiącego odrębnej nieruchomości, lecz jedynie część budynku położonym na nieruchomości gruntowej stanowiącej własność gminy, nie jest czynnością przekraczającą zakres zwykłego zarządu, wobec czego nie należy ona do kompetencji rady gminy, lecz do wyłącznej kompetencji wójta, jako organu wykonawczego gminy, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., według którego gospodarowanie mieniem gminnym należy do kompetencji wójta (por. wyroki NSA z dnia 7 grudnia 2010 r., I OSK 1752/10, nie publ., z dnia 3 grudnia 2013 r., I OSK 2077/13, nie publ. oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 czerwca 2012 r., II SA/Lu 437/12, nie publ. i wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 lutego 2014 r., II SA/OI 1168/13, nie publ.). Według drugiego stanowiska, wyłączna kompetencja rady gminy, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” u.s.g., obejmuje wszelkie sytuacje wydzierżawiania lub najmu pomieszczeń na okres dłuższy niż trzy lata, które to pomieszczenie stanowią albo odrębną nieruchomość, albo część składową nieruchomości budynku będącego odrębną nieruchomością, albo część składową gruntu zabudowanego budynkiem niebędącym odrębną nieruchomością, w którym nie wydzielono samodzielnych lokali uznawanych za odrębne nieruchomości. Każdocześnie są zatem nieruchomością gruntową albo jej częścią (por. wyroki NSA z dnia 27 marca 2013 r., I OSK 2614/12, nie publ. oraz z dnia 14 maja 2014 r., I OSK 274/14, nie publ.). Podkreśla się, że odmienna wykładnia umożliwiłaby proste obejście wymagań formalnych przewidzianych w tym przepisie. Uwzględniając powyższe uwagi nie można uznać, aby przyjęcie przez Sąd Okręgowy drugiego z wyżej przedstawionych stanowisk odnośnie do wykładni

pojęcia nieruchomości, do którego ma zastosowanie art. 18 ust. 2 pkt „a” u.s.g., było oczywiście błędne, czy też sprzeczne z jednolită i nie budzącą wątpliwości ich wykładnią przyjmowaną w orzecznictwie i nauce prawa, a wobec tego, aby także z tej przyczyny zaskarżony wyrok był niezgodny z prawem.

Z tych względów na podstawie art. 424<sup>11</sup> § 2 k.p.c. oraz art. 98 § 1 i 3, art. 99 w zw. z art. 391 § 1, art. 398<sup>21</sup> i art. 424<sup>12</sup> k.p.c. orzeczono, jak w sentencji.