

Sygn. akt. III SA/Kr 517/05

## W Y R O K W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 lutego 2006 r

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie  
w składzie następującym :

Przewodniczący Sędzia NSA Wiesław Kisiel sprawozdawca

Sędziowie: WSA Bożenna Blitek  
NSA Piotr Lechowski

Protokolant Urszula Ogrodzińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 lutego 2006 r  
sprawy ze skargi **Michała Rozmarynowicza**  
na uchwałę Rady Miasta Krakowa  
z dnia 18 lutego 2004 r Nr : XXXVIII/351/04  
w przedmiocie sprzedaży lokali użytkowych stanowiących własność Gminy  
Miejskiej Kraków

- I stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części :**
  - 1/ § 1 ust.1 w zakresie słów „najemcom tych lokali” ,
  - 2/ § 1 ust.5 ,
  - 3/ § 10 ,
- II orzeka , że uchwała w zakresie określonym w pkt.I wyroku nie może być wykonana ,**
- III zasądza od Gminy Miejskiej Kraków na rzecz skarżącego Michała Rozmarynowicza zwrot kosztów postępowania w kwocie 300 zł ( trzysta).**



Na oryginalne właściwe podpisy  
Za zgodność  
Starszy Sekretarz Sądowny  
Jolanta Adomska

# U Z A S A D N I E N I E

Zaskarżona uchwała Rady Miasta Krakowa z dnia 18 lutego 2004 r., nr XXXVIII/351/04 w sprawie sprzedaży lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2001, nr 143, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 37 ust. 1 oraz art. 37 ust. 2 w związku z art. 34 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. 2000, nr 46, poz. 543 ze zm.).

§ 1 ust.1 uchwały upoważnia Prezydenta Miasta Krakowa do sprzedaży części lokali użytkowych stanowiących własność Miasta. Nabywcą może być wyłącznie najemca, który kupowany lokal wynajmuje nieprzerwanie przez okres co najmniej 48 miesięcy i prowadzi tam stałą działalność gospodarczą (§ 1 ust.5. uchwały). W przypadku kolizji uprawnienia najemcy określonego w uchwale – z jednej strony, z odrębnym uprawnieniem innego podmiotu do kupna tego samego lokalu na zasadzie pierwszeństwa — z drugiej strony, to drugie z wymienionych uprawnień należy realizować w pierwszej kolejności, zaś procedura sprzedaży na rzecz najemcy zostaje wstrzymana (§ 2 uchwały). Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego (§ 10).

Skarżący Michał Rozmarynowicz wywodzi swój interes prawny, będący źródłem legitymacji skargowej w niniejszej sprawie, z prowadzenia przez siebie działalności gospodarczej w Krakowie. Uchwała pozbawiła go możliwości ubiegania się o zakup lokali objętych uchwałą.

Skarżący zarzucił Radzie Miasta Krakowa, że wprowadzając zaskarżoną uchwałą wyłączność w zakupie lokali użytkowych Gminy na rzecz dotychczasowych najemców

tych lokali - naruszyła art.34 ust.6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ustawa dopuszcza pierwszeństwo najemców, ale nie ich wyłączność, jak to stanowi zaskarżona uchwała. Uchwała całkowicie pozbawiła więc skarżącego oraz inne zainteresowane osoby możliwości ubiegania się o taki zakup. Gdyby Sąd uznał, że powyższe uregulowanie jest zgodne z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, to Skarżący domagał się uznania art.34 ust.6 tej ustawy za sprzeczny z art.32 Konstytucji RP.

Gmina wniosła o odrzucenie skargi, gdyż (jak twierdzi) przedmiotem zaskarżonej uchwały nie jest sprawa z zakresu administracji publicznej. Uchwała została podjęta w wykonaniu przez gminę swych uprawnień właścicielskich wobec majątku komunalnego.

Ustosunkowując się merytorycznie do zarzutów skargi Gmina stwierdziła, że uchwała jest aktem prawa miejscowego. § 2 ust.1 uchwały świadczy o tym, że nie ustanowiono wyłączności najemców, a jedynie przyznano im pierwszeństwo w nabyciu lokali użytkowych wynajmowanych od Gminy, a takie prawo miejscowe jest dopuszczalne w świetle art.34 ust.6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył co następuje :**

A. Sąd uznał, że Michał Rozmarynowicz posiada legitymację skargową w rozumieniu art.50 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Swoją interes prawny, będący źródłem legitymacji skargowej, skarżący wywodzi z prowadzenia przez siebie działalności gospodarczej w Krakowie. Art.34 ustawy o gospodarce nieruchomościami wprowadza domniemanie równego i powszechnego dostępu ogółu zainteresowanych do oferty gminy sprzedającej swe lokale użytkowe. Dlatego zawężenie kręgu uprawnionych pozbawiło Skarżącego dotychczasowej możliwości dokonania tego zakupu. Trzeba więc zgodzić się ze skarżącym, że ma on interes prawny w żądaniu zbadania przez sąd administracyjny zgodności z prawem uchwały usta-

nawiającej w Krakowie wyjątek od wymienionej zasady ustawowej (art.50 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

B. Nie zasługuje na uwzględnienie wniosek Gminy o odrzucenie skargi z braku właściwości sądów administracyjnych do badania zaskarżonej uchwały. W ocenie składu orzekającego w niniejszej sprawie zachowała aktualność teza uchwały Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 listopada 2000 r., OPS 11/00, ONSA 2001, z.2, poz.52, podjętej w sprawie ze skargi na uchwałę rady gminy o wyrażeniu zgody na skierowanie do sprzedaży w trybie przetargu określonej części mienia komunalnego. NSA uznał, że taka uchwała jest przejawem administrowania mieniem komunalnym, a w konsekwencji może ona być zaskarżona do sądu administracyjnego na podstawie art.101 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast wykracza poza granice kognicji sądu administracyjnego chronologicznie późniejsze cywilnoprawne rozporządzenie nieruchomością przez sprzedawcę, polegające na złożeniu oświadczenia woli celem przeniesienia prawa własności na kupującego. Skład orzekający w niniejszej sprawie nawiązał do tej dystynkcji uznając, że zaskarżona uchwała dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej, tj. wyrażenia przez Radę zgody na sprzedanie przez Prezydenta niektórych lokali użytkowych stanowiących własność Miasta. Jest to przykład publicznoprawnego zarządzania mieniem komunalnym. W konsekwencji należało uznać, że przedmiotem skargi Michała Rozmarynowicza jest sprawa sądownoadministracyjna, objęta kognicją sądu administracyjnego. (art.1 i art.2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Obie strony postępowania *expressis verbis* traktują zaskarżoną uchwałę jako akt prawa miejscowego. Ocenę taką podziela w pełni Sąd. Implikuje to wniosek o właściwości sądu administracyjnego do skontrolowania legalności zaskarżonej uchwały na podstawie art.3 § 1 pkt 5 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i to niezależnie od tego, jak określony jest przedmiot uchwały i motywy jej podjęcia, niezależnie od tego czy radni poparli projekt uchwały w przekonaniu, że w ten sposób Gmina realizuje swe uprawnienia właścicielskie.

C. Odstąpienie w zaskarżonej uchwale od powszechnej i równej dostępności wszystkich zainteresowanych do oferty Gminy sprzedaży lokali samo przez się nie narusza jeszcze konstytucyjnej zasady równości podmiotów prawa. Naruszeniem prawa jest jednak zastosowanie w § 1 ust.1 i 5 uchwały niedozwolonego kryterium wyodrębnienia kręgu uprawnionych do pierwszeństwa.

„Artykuł 34 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w jakim wyłącza pierwszeństwo nabycia lokalu mieszkalnego stanowiącego własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego przez najemców, których stosunek najmu nie został nawiązany przed dniem 12 listopada 1994 r. na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale, jest niezgodny z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 1999 r., K 6/98, OTK 1999, nr 6, poz.117, LEX 38258). Trybunał dopuścił więc ustanawianie w prawie miejscowym preferencji dla grup podmiotów wskazanych tym prawem ale pod warunkiem, że kryteria wyodrębnienia owych preferowanych podmiotów są przejrzyste, a nie arbitralne. W sprawie, w której wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny za takie kryterium uznano datę 12 listopada 1994 r., co Trybunał uznał za niedopuszczalne, jako nie stanowiące realizacji ważnych wartości porządku prawnego.

W ocenie składu orzekającego w niniejszej sprawie, w zaskarżonej uchwale nie zostały dochowane powyższe standardy prawidłowego ustanawiania preferencji. Dlaczego nabywcą może być wyłącznie najemca, który kupowany lokal wynajmuje nieprzerwanie przez okres co najmniej 48 miesięcy (§ 1 ust.5. uchwały), a nie – 46, 47 lub 49 czy 50 miesięcy? Nie ma żadnego istotnego powodu, aby pozbawiać takiego samego uprawnienia pozostałych najemców objętych uchwałą. Rada Miasta Krakowa zastosowała kryterium uprzywilejowania, które nie jest prawnie uzasadnione, nie realizuje ważnych wartości porządku prawnego, nie spełnia wymogu przejrzystości, wskazanego w powołanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 1999 r., K 6/98.

Oznacza to, że przepisu § 1 ust.1 i 5 zaskarżonej uchwały nie można racjonalnie wytłumaczyć na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami, co prowadzi do konkluzji, że Rada Miasta nadużyła swojej kompetencji uchwałodawczej delegowanej przez art.34 ust.6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, aby dać wymierną korzyść majątkową upatrzonej przez siebie grupie podmiotów prawa w postaci uprawnienia do nabycia lokalu po cenie niższej od możliwej do uzyskania w drodze otwartego przetargu. Tak uchwalony przepis gminny jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym (art.2 Konstytucji RP).

D. Rada gminy w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy może w drodze uchwały przyznać pierwszeństwo w nabywaniu lokali ich najemcom lub dzierżawcom. (art.34 ust.6 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Przepis mówi o wszystkich najemcach lub dzierżawcach. Ponieważ pierwszeństwo jest wyjątkiem od konstytucyjnej zasady równości podmiotów prawa (art.32 Konstytucji RP), więc kompetencji rady gminy do przyznawania pierwszeństwa nie można interpretować rozszerzająco, a tak właśnie wykorzystała swą kompetencję Rada Miasta Krakowa w § 1 ust1 i 5 uchwały. Stanowienie prawa polega na ustanowieniu norm postępowania ogólnie zaadresowanych. Jeżeli zakres adresatów normy ma być węższy wyznacza się go przez użycie odpowiedniego określenia rodzajowego. (§ 144 ust.2 "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., Dz.U. nr 100, poz.908.). Rada Miasta Krakowa nie miała podstaw prawnych do eliminowania niektórych najemców z kręgu uprawnionych do pierwszeństwa w zakupie lokali Gminy. Dlatego wykracza poza granice delegacji prawodawczej z art.34 ust.6 ustawy o gospodarce nieruchomościami zastrzeżenie pierwszeństwa jedynie dla tych najemców, którzy w lokalu prowadzą stałą działalność gospodarczą co najmniej przez 48 miesięcy.

E. Gmina nie kwestionuje trafnego twierdzenia skarżącego, że art.34 ust.6 w zw. z art.37 ust.2 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami dozwala na

wprowadzenie preferencji (*pierwszeństwo w nabywaniu*). Tymczasem Rada Miasta Krakowa wyraziła zgodę na sprzedaż wskazanych lokali wyłącznie wybranej grupie najemców i dzierżawców (§ 1 ust.5 uchwały). Prezydent Miasta Krakowa został upoważniony do sprzedaży lokali wyłącznie wybranej grupie najemców (§ 1. ust.1. uchwały), więc *a contrario* Prezydentowi zakazano sprzedania tychże lokali bez przetargu innym podmiotom (z zastrzeżeniem § 2 ust.1 uchwały). § 1 ust.5. uchwały używa słowa „wyłącznie”: prawo do nabycia lokali mają wyłącznie ci najemcy, którzy spełniają warunek nieprzerwanego najmu lokalu przez okres co najmniej 48 miesięcy i prowadzenia stałej działalności gospodarczej w lokalu. Wprowadzono więc wyłączość, a nie pierwszeństwo niektórych dotychczasowych najemców.

Wbrew temu, co napisano w odpowiedzi na skargę, trafności powyższego zarzutu nie podważa § 2 ust.1. Przepis ten nie wprowadza odstępstwa od reguły zapisanej w § 1 ust.1, a jedynie deklaratywnie powtarza klauzulę oczywistą w porządku prawnym, iż prawo miejscowe nie zmienia odmiennych przepisów ustawowych. Bardzo często klauzula ta wyrażana jest słowami „o ile ustawa nie stanowi inaczej”.

F. Działając w trybie art.134 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Sąd dokonał oceny § 10 uchwały, który stanowi: *Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego*.

Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni. Dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym może być dniem wejścia w życie aktu, jeżeli wymaga tego ważny interes państwa, a zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art.4 ust.1 i art.5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

W niniejszej sprawie Gmina nie wykazała, aby występowały jakiegokolwiek okoliczności uzasadniające skrócenie okresu *vacatio legis*. Dlatego nie było dopuszczalne ustalenie w § 10, że uchwała wchodzi ona w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego, a nie — po upływie 14 dni od ogłoszenia (jak przewiduje ustawa).

G. Mając powyższe na uwadze należało orzec jak w sentencji na podstawie art.147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.nr 153, poz.1270, zm. Dz.U.: 2004, nr 162, poz.1692 i 2005, nr 94, poz.788).

O zwrocie wpisu od skargi orzeczono na podstawie art.200 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.



Na oryginalne w miejsce podpisu  
Za zgodność  
Starszy Sekretarz Sądowy  
Jolanta Adamska