

Sygn. akt II SA/Ke 510/07

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 października 2007r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach
w składzie następującym:

| | |
|----------------|---|
| Przewodniczący | Sędzia WSA Dorota Pędziwilk- Moskal |
| Sędziowie | Sędzia WSA Renata Detka (spr.) Sędzia WSA Jacek Kuza |
| Protokolant | Asystent sędziego Dorota Pawlicka |

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 11 października 2007r.
sprawy ze skargi M. P. i D.P.

na uchwałę Rady Miejskiej w Kielcach

z dnia 26 kwietnia 2007 r. nr VIII/158/2007

w przedmiocie wyrażenia zgody na sprzedaż w drodze przetargu nieruchomości
zabudowanej

oddala skargę.

II SA/Ke 510/07**UZASADNIENIE**

Uchwałą nr VIII/158/2007 z dnia 26 kwietnia 2007 r. Rada Miejska w Kielcach, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9a ustawy z dnia 18 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wyraziła zgodę na sprzedaż, w drodze przetargu, nieruchomości zabudowanej położonej w K. przy ulicy S., oznaczonej w ewidencji gruntów m. K. jako działka nr 522 o pow. 1593 m², obr.0016, objętej księgą wieczystą KW KI1L/00092797/1, stanowiącej własność Gminy K.

W uzasadnieniu uchwały podano, że na nieruchomości znajduje się czterokondygnacyjny budynek murowany oraz budynki gospodarcze. Zarządzeniem nr 27/2007 z dnia 2 kwietnia 2007 r. Wojewoda wyraził zgodę na odstąpienie od odwołania darowizny wyżej wymienionej nieruchomości na rzecz Gminy, na którą wyrażona została zgoda Wojewody zarządzeniem nr 46/2004 z dnia 6 lipca 2004 r. Podjęcie uchwały uzasadniono koniecznością pozyskania środków finansowych w celu realizacji budżetu Miasta K.

Skargę na powyższą uchwałę, poprzedzoną wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, M. P. i D. P. zarzucając rażące naruszenie przepisów prawa materialnego oraz przepisów postępowania polegające na wydaniu uchwały w sprzeczności z obowiązującą uchwałą nr XVII/289/2003 Rady Miejskiej w Kielcach z dnia 22 października 2003 r. w sprawie ustalenia zasad sprzedaży lokali użytkowych oraz przyznania pierwszeństwa w ich nabywaniu oraz zaniechaniu wskazania podstawy prawnej przedmiotowej uchwały, a ponadto naruszeniu zasady ochrony praw nabytych najemców lokalu położonego przy ulicy S. w K.

W uzasadnieniu skarżący podnieśli, że z mocy § 5 powyższej uchwały z dnia 22 października 2003 r. nabyli prawo podmiotowe pierwszeństwa w nabyciu lokalu użytkowego położonego przy ulicy S. w K., jako korzystający z tegoż lokalu do 1991 r. na podstawie umowy najmu i nie zalegający z opłatami ani czynszem. Ponieważ 4 marca 2004 r. skarżący złożyli w Urzędzie Miejskim w K. wniosek o nabycie powyższego lokalu, uzyskali tym samym prawo ekspektatywy. Mimo to nie otrzymali „żadnej odpowiedzi, ani informacji”.

Skarżący zarzucili, że w zaskarżonej uchwale pominięto postanowienia uchwały nr XVII/289/2003 z dnia 22 października 2003 r. oraz przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, w szczególności art. 34 tej ustawy, co uniemożliwiło „dokonanie prawnej oceny legalności podejmowanej uchwały”, a tym samym pozbawiło „prawa do obrony w sprawie naruszenia (...) słusznych praw” skarżących. Zgoda na zbycie całej nieruchomości łącznie z lokalem zajmowanym przez M. P. i D. P., w ich ocenie, naruszyła konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych i godzi w interes najemców usankcjonowany prawnie uchwałą z 22 października 2003 r. Zaskarżona uchwała nie zawiera bowiem żadnego zapisu dotyczącego pierwszeństwa nabycia najemców, a także informacji o publikacji pozwalającej na zapoznanie się z jej treścią. Tym samym stanowi ona obejście prawa „stworzonego uchwałą Rady Miejskiej nr XVII/289/2003, a zatem powinna zostać uznana za nieważną”.

Skarżący zarzucili także, iż uchwała bezprawnie rozszerza zakres możliwości zbycia przedmiotowej nieruchomości pomijając treść zrządzenia nr 27/2007 Wojewody z dnia 2 kwietnia 2007 r., który wyraźnie określił cel dopuszczalnego zbycia lokali stwierdzając, że dotyczy on wyłącznie lokali użytkowych. Ponadto w ocenie skarżących podniesiona w uzasadnieniu uchwały „konieczność pozyskania środków finansowych w celu realizacji budżetu” nie stanowi wystarczającego powodu, aby „łamać prawo i rujnować życie obywateli poprzez pozbawienie ich jedyne go źródła dochodu”. Tym samym, zaskarżona uchwała rażąco naruszyła zarówno interes prawny jak i uprawnienie M. P. oraz D.P.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej odrzucenie, ewentualnie oddalenie.

W uzasadnieniu pierwszego wniosku podniesiono, że zgodnie z art. 101 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, przedmiotem skargi do sądu administracyjnego może być uchwała organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, zaś zaskarżona uchwała podjęta została w sprawie mającej charakter cywilno-prawny. Rada Miejska działała w tym przypadku w sferze przyznanego jej dominium a nie imperium, co w konsekwencji uzasadnia zarzut niedopuszczalności skargi przewidzianej art. 101 powołanej ustawy i kognicji sądu administracyjnego.

Niezależnie od tego organ podniósł, że zaskarżona uchwała nie pozostaje w sprzeczności z postanowieniami uchwały z 22 października 2003 r., bowiem podjęcie tej ostatniej uchwały nie pozbawiło organów Miasta K. prawa decydowania o tym, czy w ramach gospodarowania mieniem przeznaczyć do sprzedaży całą

nieruchomość czy poszczególne lokale. Pierwszeństwo ustanowione w uchwale z 22 października 2003 r. nie jest źródłem roszczenia, co oznacza, że osoba będąca najemcą lokalu, której przyznane zostało pierwszeństwo, nie może żądać, by Miasto zbyło na jej rzecz lokal w sytuacji, gdy organy Miasto reprezentujące nie zamierzają dokonywać sprzedaży lokali. W przypadku objętym niniejszym sporem, Miasto K. podjęło zamiar zbycia nieruchomości gruntowej zabudowanej, a nie lokali użytkowych, dlatego też zaskarżona uchwała nie narusza obowiązującego ustawodawstwa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga nie jest zasadna.

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a., wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, co oznacza, że w zakresie dokonywanej kontroli Sąd zobowiązany jest zbadać, czy organy administracji w toku postępowania nie naruszyły przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania w sposób, który miał lub mógł mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 ustawy o p.p.s.a). W przypadku uchwał podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego, kontrola sądowa sprowadza się do oceny, czy dany akt wydany został z obrazą obowiązujących przepisów, gdyż zaistnienie takiej sytuacji powoduje konieczność stwierdzenia jego nieważności bądź stwierdzenia, że wydany został z naruszeniem prawa – stosownie do treści art. 147 § 1 ustawy.

Sądowa kontrola legalności zaskarżonych aktów administracyjnych sprawowana jest przy tym w granicach sprawy, a sąd nie jest związany zarzutami, wnioskami skargi, czy też powołaną w niej podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Na wstępie rozstrzygnięciu podlega zawarty w odpowiedzi na skargę wniosek o odrzucenie skargi, wniesionej w oparciu o art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 01.142.1591 ze zm.), zwanej dalej ustawą,

z uwagi na fakt, że – w ocenie organu - zaskarżona uchwała nie została podjęta „w sprawie z zakresu administracji publicznej”, a tylko takie akty mogą podlegać kontroli sądownoadministracyjnej w trybie powyższego przepisu.

Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera definicji legalnej „spraw z zakresu administracji publicznej”, dlatego interpretacja tego pojęcia, także w aspekcie dopuszczalności wniesienia skargi w trybie art. 101 ustawy, może – na tle konkretnych stanów faktycznych - budzić wątpliwości i różnice poglądów. Nie ma przy tym sporu co do tego, że nie jest sprawą z zakresu administracji publicznej taki akt, czynność czy działanie organu, który ma charakter cywilnoprawny i należy do kognicji sądów powszechnych. Według Rady Miejskiej w Kielcach, zaskarżona uchwała należy do takiej właśnie kategorii czynności prawnych podejmowanych przez gminę, gdyż podjęta została „w sferze przyznanego jej dominium, a nie imperium”.

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, u podstaw oceny zasadności wyrażonego wyżej stanowiska organu, winien leżeć reprezentowany już w orzecznictwie pogląd opowiadający się za szerokim rozumieniem pojęcia sprawy z zakresu administracji publicznej, czego konsekwencją jest interpretowanie wszelkich występujących w praktyce wątpliwości co do dopuszczalności drogi sądownoadministracyjnej na podstawie art. 101 ustawy, na korzyść ochrony praw obywateli i przynależnego im konstytucyjnego prawa do sądu. Skarga przewidziana w powyższym przepisie jest bowiem jedną z prawnych gwarancji realizacji zasady demokratycznego państwa prawa oraz zasady praworządności (por. uzasadnienie wyroku składu 7-miu sędziów NSA z dnia 17 maja 1999 r., ONSA 1999, z.4, poz. 109, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 września 1997 r., OSNAPiUS 1998, nr 6, poz. 171, uchwała NSA z dnia 6 listopada 2000 r., ONSA 2001/2/52).

Dokonana w tak rozumiany sposób ocena przypadku objętego skargą prowadzi z kolei do wniosku, że zaskarżona uchwała mieści się w katalogu spraw z zakresu administracji publicznej i może być zaskarżona do sądu na podstawie art. 101 ustawy.

Uchwała nr VIII/158/2007 r., w której Rada Miejska w Kielcach wyraziła zgodę na sprzedaż , w drodze przetargu, określonej i wyodrębnionej prawnie nieruchomości, stanowi etap przygotowawczy i poprzedzający czynności cywilnoprawne, ale sama czynnością o takim charakterze nie jest. Decydowanie o tym, która nieruchomość ma pozostać własnością gminy, a co do której nieruchomości gmina ma się takiej

własności wyzbyć, ma przy tym wszelkie cechy wykonywania przez gminę zadań publicznych polegających na gospodarowaniu mieniem komunalnym, a tym samym zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty w rozumieniu art. 7 ust.1 ustawy. Zgodnie z art. 24 ust.1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U.04.261.2603 ze zm.), nieruchomości stanowiące własność gminy i nie oddane w wieczyste użytkowanie, stanowią gminny zasób nieruchomości; mogą być przeznaczane na cele rozwojowe gmin i zorganizowaną działalność inwestycyjną, w szczególności na realizację budownictwa mieszkaniowego oraz związanych z tym budownictwem urządzeń infrastruktury technicznej, a także na realizację innych celów publicznych. Podejmując uchwałę, której konsekwencją będzie wyeliminowanie danej nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości, gmina wykonuje swoje zadania publicznoprawne, a zatem podejmuje czynności z zakresu administracji publicznej. Tym samym, **uchwała o wyrażeniu zgody na sprzedaż nieruchomości w drodze przetargu jest sprawą z zakresu administracji publicznej i może zostać zaskarżona do sądu na podstawie art. 101 ust.1 ustawy.**

Przechodząc do merytorycznej oceny wniesionej skargi, analizie podlega w pierwszej kolejności legitymacja skargowa M. P. i D.P., albowiem stosownie do treści art. 101 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, warunkiem skuteczności skargi wniesionej w oparciu o ten przepis musi być naruszenie przez zaskarżoną uchwałę ich interesu prawnego lub uprawnienia.

Z uzasadnienia skargi wynika, że naruszenie interesu prawnego skarżących ma polegać na pozbawieniu ich prawa pierwszeństwa w nabyciu lokalu użytkowego, (zajmowanego przez nich na podstawie umowy najmu i znajdującego się w budynku położonym na nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży), a przyznanego uchwałą nr XVII/289/2003 z dnia 22 października 2003 r. Wedle autorów skargi, wyrażenie zgody na sprzedaż całej nieruchomości, łącznie z zajmowanym przez nich lokalem, stanowi obejście prawa i narusza konstytucyjną ochronę praw nabytych.

Tak skonkretyzowany interes prawny i jego naruszenie istnieje jednak wyłącznie w sferze subiektywnych odczuć skarżących i wyrażanego przez nich poczucia pokrzywdzenia zaskarżoną uchwałą, nie znajduje natomiast pokrycia w obiektywnym naruszeniu obowiązującego prawa.

Zakresy przedmiotowe obu uchwał Rady Miejskiej w Kielcach – zarówno zaskarżonej z dnia 26 kwietnia 2007 r., jak i uchwały nr XVII/289/2003 – są zupełnie różne, dlatego nie można w ogóle mówić o tym, aby jedna z nich (a konkretnie uchwała objęta skargą) naruszała uregulowania drugiej. Jak wynika z treści § 1 ust.1 uchwały z 22 października 2003 r., dotyczy ona zasad sprzedaży samodzielnych lokali użytkowych stanowiących własność Miasta K., odbywającej się między innymi w oparciu o ustawę z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U.00/80/903 ze zm.). Nie ma przy tym wątpliwości co do tego, że chodzi o obrót prawnym lokalami w rozumieniu art. 2 i 3 tej ustawy, czyli takimi lokalami, które zostały prawnie wyodrębnione i do których przynależy udział w nieruchomości wspólnej jako prawo związane z własnością lokalu. Z taką sytuacją w sprawie nie mamy do czynienia, gdyż przedmiotem prawa własności – co wynika z dołączonego do akt administracyjnych zawiadomienia z Wydziału Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego K. z dnia 1 marca 2004 r.- jest nieruchomość jako część powierzchni ziemskiej wraz z położonymi na niej budynkami (art. 46 § 1 kc). Ponieważ lokal zajmowany przez skarżących nie jest samodzielnym lokalem stanowiącym odrębną nieruchomość w rozumieniu art. 2 § 1 ustawy o własności lokali, dlatego uchwała Rady Miejskiej z dnia 22 października 2003 r. nie wpływa na ich sytuację prawną, a przede wszystkim nie stwarza dla nich prawa pierwszeństwa ustanowionego w § 5 tej uchwały (a co za tym idzie nie ma zastosowania w niniejszym przypadku zasada ochrony praw nabytych). Z tych samych względów nie można przyjąć, aby uchwała z dnia 26 kwietnia 2007 r. wyrażająca zgodę na sprzedaż nieruchomości, na której znajduje się budynek, w którym M. P. i D. P. wynajmują lokal, była w jakikolwiek sposób sprzeczna z uregulowaniami uchwały z dnia 22 października 2003 r.

Niezależnie od powyższego, zaskarżona uchwała nie narusza praw skarżących jako najemców lokalu użytkowego. Jak już powiedziano na wstępie, stanowi ona etap przygotowawczy i poprzedzający cywilnoprawną czynność zbycia przedmiotowej nieruchomości. Dopiero zmiana właściciela decydować będzie o prawnych skutkach tego typu umowy dla najemców. Warto jedynie nadmienić, że zgodnie z art. 678 kc, w razie zbycia rzeczy najętej w czasie trwania najmu, nabywca wstępuje w stosunek najmu na miejsce zbywcy; może jednak wypowiedzieć najem z zachowaniem ustawowych terminów wypowiedzenia. W hipotetycznym przypadku wypowiedzenia skarżącym umowy najmu przez przyszłego nabywcę, ich interes prawny może zostać naruszony jedynie w zakresie ustawowego terminu wypowiedzenia, który dla umowy

zawartej na czas nieoznaczony i z obowiązkiem opłacania miesięcznego czynszu (jak w niniejszej sprawie) wynosi 1 miesiąc naprzód na koniec miesiąca kalendarzowego (art. 673 § 2 kc). Skarżący w § 15 umowy najmu z dnia 1 lipca 1991r. mają zaś umownie określony trzymiesięczny termin wypowiedzenia. W ocenie Sądu, to ewentualne naruszenie interesu prawnego skarżących nie dotyczy jednak bezpośrednio zaskarżonej uchwały, a dopiero przyszłej czynności o charakterze cywilnoprawnym.

Nawet jeżeliby uznać inaczej i przyjąć, że naruszenie interesu prawnego M.P. i D. P. (w sposób określony wyżej) już nastąpiło - poprzez uchwałę przeznaczającą nieruchomość do sprzedaży, to i tak skarga ich podlegać musi oddaleniu, gdyż uchwała ta w żaden sposób nie narusza prawa.

Jak już wyżej wspomniano, wbrew twierdzeniom autorów skargi, nie ma sprzeczności pomiędzy uchwałą z 26 kwietnia 2007 r. a uchwałą z dnia 22 października 2003 r., czy też jakiegokolwiek naruszenia „nabytych” tą ostatnią uchwałą praw. Przeznaczenie całej nieruchomości do sprzedaży, bez zmiany jej stanu prawnego i bez wydzielenia samodzielnych lokali użytkowych mieści się – jak słusznie podkreślił organ w odpowiedzi na skargę – w ramach przyznanego Gminie prawa do gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości.

Zarzucany w skardze „brak informacji o publikacji pozwalającej na zapoznanie się z treścią” uchwały pozostaje w zgodzie z prawem, albowiem nie jest ona ani aktem prawa miejscowego (art. 40 ust.2 ustawy), ani innym aktem co do którego istnieje obowiązek ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - Dz.U.07.68.449).

Nie mają także racji skarżący twierdząc, że zaskarżona uchwała pozostaje w sprzeczności z zarządzeniem Wojewody z dnia 2 kwietnia 2007r. Zarządzenie to, podjęte w oparciu o art. 13 ust. 2a zdanie drugie ustawy o gospodarce nieruchomościami, stanowi wyrażenie zgody na odstąpienie od odwołania darowizny przedmiotowej nieruchomości na rzecz Gminy K. Tego typu oświadczenie Wojewody było konieczne, albowiem Gmina zmieniła cel darowizny tej nieruchomości przeznaczając ją na lokale użytkowe (darowizna nastąpiła zaś z przeznaczeniem nieruchomości na cele mieszkaniowe). Nie chodzi tu jednak o lokale w znaczeniu prawnym, o jakim mowa w art. 2 i 3 ustawy o własności lokali – jak zdają się to

rozumieć skarżący – lecz o faktyczny sposób zagospodarowania i wykorzystania nieruchomości. Zaskarżona uchwała nie narusza zatem zarządzenia nr 27/2007.

Niezasadnym jest także zarzut dotyczący „braku uzasadnienia uchwały”, które jest zwięzłe, ale nie lakoniczne – jak sugerują skarżący. Ustalony w nim stan faktyczny i motywy podjęcia takiego aktu są w zupełności wystarczające dla oceny legalności zaskarżonej uchwały.

W tym stanie rzeczy uznać należy, że zaskarżony akt odpowiada prawu, a skoro podniesione w skardze zarzuty nie mogły odnieść zamierzonego skutku, a jednocześnie brak jest okoliczności, które z urzędu należałoby wziąć pod rozwagę, Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji na podstawie art. 151 p.p.s.a.