

Warszawa, dnia 21 listopada 2013 r.

Naczelny Sąd Administracyjny

ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa

za pośrednictwem:

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie**

ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

Skarżący:

Zbigniew Wasilewski
ul. Bagatela 15 lok. 4
00-585 Warszawa

reprezentowany przez

**radcę prawnego
Michała Szymaniaka**

Adres do korespondencji:
Al. Jerozolimskie 25 lok. 10
00-508 Warszawa

Strona przeciwna:

Rada Miasta Stołecznego Warszawy
(adres w aktach sprawy)

Sygn. Akt I SA/Wa 60/13
Wpis stały: 150 zł

SKARGA KASACYJNA

**Zbigniewa Wasilewskiego od wyroku z dnia 18 września 2013 r.
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (sygn. Akt. I SA/Wa
60/13) w sprawie ze skarg Rzecznika Praw Obywatelskich, Barbary
Eidrigiewicz, Marii Włodzimierza Krasutskiego, Zbigniewa Wasilewskiego,
Mieczysława Jankowskiego, Anny Jastrzębskiej, Jerzego Gołaszewskiego,
Adama Bykowskiego i Reginy Jastrzębowskiej na uchwałę Rady Miasta**

**Stołecznego Warszawa z dnia 15.12.2011 r. nr XXIX/615/2011 w przedmiocie
zasad obrotu lokalami mieszkalnymi m.st.Warszawy doręczonej Skarżącemu
wraz z uzasadnieniem w dniu 24.10.2013 r.**

Działając w imieniu Skarżącego Zbigniewa Wasilewskiego, na podstawie udzielonego mi pełnomocnictwa (pełnomocnictwo w załączeniu wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej od pełnomocnictwa), na podstawie art. 3 § 2 pkt. 5 w zw. z art. 173 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270), zwanej dalej w skrócie „p.p.s.a.”, w zw. z art. 101 ust. 2a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2013 r., poz. 594 t.j.), zwanej dalej w skrócie „u.s.g.”, zaskarżam ww. wyrok (WSA z dnia 18 września 2013 r. w sprawie I SA/Wa 60/13) w części, w jakiej Sąd WSA oddalił skargi Skarżących w tym Zbigniewa Wasilewskiego (tj. całą uchwałę Rady m.st. Warszawy z dnia 15.12.2011 r., (z wyłączeniem § 6 i 9 Uchwały, co do których Sąd pierwszej instancji stwierdził, ich nieważność).

Zaskarżonemu wyrokowi, w trybie art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a. zarzucam naruszenie:

I. prawa materialnego tj. :

- **art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2010 r. , Nr 182, poz.1306 z póź.zm.),** dalej zwana w skrócie k.p.a., w zw. z art. 101 u.s.g., poprzez błędną wykładnię, to jest przyjęcie, iż Skarżący nie ma interesu prawnego w skarżeniu Uchwały z dnia 15.12.2011 r., w sytuacji gdy interes prawny Skarżącego jest bezpośredni, konkretny, realny oraz znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych (vide: wyrok WSA dnia 5.06.2013 r., sygn. Akt. III SA/Łd 26/13), a związany jest z prawidłową regulacją przepisów przejściowych (§ ... Uchwały) i ma bezpośredni wymiar finansowy, gdyż związany jest z wysokością bonifikaty (określonej w uchwale na poziomie max. 50 %), a co za tym idzie ustaloną kwotą wykupu;
- **art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,** dalej zwana w skrócie „u.g.n.” w zw. z art. 28 k.p.a. poprzez

błędą wykładnię, to jest przyjęcie przez Sąd, iż Skarżący nie ma interesu prawnego w skarżeniu przedmiotowej uchwały, a interes prawny materializuje się w momencie sporządzenia i poddania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, w sytuacji gdy lokal Skarżącego położony przy ul. Bagatela 15 lok. 4, od 2003 r., znajduje się w wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia;

- **art. 691 § 1 kodeksu cywilnego z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z póź.zm.),** dalej zwana w skrócie „k.c.”, w zw. z art.34 ust. 1 pkt 3 u.g.n., (błędna wykładnia) polegające na błędnym przyjęciu, iż prawo pierwszeństwa i związana z nim ekspektatywna prawa wykupu lokalu, nie przechodzi na podstawie art. 961 § 1 k.c. na spadkobiercę, w tym przypadku Skarżącego, w sytuacji gdy żaden przepis prawa, nie odbiera prawa pierwszeństwa nabytego na gruncie poprzednich regulacji prawnych i przez poprzedników (najemców), w tym w szczególności pozbawienie Skarżącego możliwości wykupu lokalu na zasadach określonych w 2004 r., co jest sprzeczne z literalną wykładnią ww. przepisów oraz ugruntowanego orzecznictwa (vide: wyrok NSA z 05.11.2011 r., I OSK 1222/11).

II. przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

- **art. 3 § 1 i art. 141 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 8 , 9 i 11 k.p.a.,** wobec zmienność poglądów prawnych tego samego organu, przy takim samym stanie faktycznym i prawnym, która nie znalazła uzasadnienia w dodatkowych ustaleniach dowodowych, jest nie do zaakceptowania w państwie prawa i narusza zasadę zaufania oraz przekonywania w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Tym samym Sąd winien był, sprawując kontrolę legalności, zastosować środek określony w ustawie i stwierdzić nieważność Uchwały z 15.12.2011 r., w całości skoro ww. uchwała m.in. poprzez tworzenie dodatkowych wymogów, które spełnić musi najemca, starający się o wykup lokalu np. poprzez tworzenie wymogu posiadania podpisanego „protokołu z negocjacji” oraz tworzenie limitów metrażowych mieszkań przeznaczonych do wykupu, a znajdujących się w tym samym budynku, de facto ogranicza prawa najemców do wykupu i tworzy niezasadne w świetle prawa powszechnie obowiązującego nierówność wobec prawa podmiotów znajdujących się

w takim samym położeniu, co przemawia za stwierdzeniem nieważności całej zaskarżonej decyzji.

- **art. 3 § 1 i art. 148 p.p.s.a. w zw. z art. 7, 75 § 1, 77 § 1 oraz 80 k.p.a.**, przejawiające się w tym, że Sąd w wyniku niewłaściwej kontroli legalności działalności administracji publicznej nie zastosował wszystkich możliwych do zastosowania instytucji, prowadzących do prawidłowego zebrania materiału dowodowego i ustalenia, iż Skarżący ma nie tylko interes prawny w zaskarżeniu ale ze opieszałość instytucji i piętrzenie problemów przy realizacji odziedziczonej po matce prawa ekspektatywy w przedmiocie wykupu lokalu przy ul. Bagatela 15 lok. 4 w Warszawie oraz związanego z tym materiałem dowodowym okazał się być niewystarczający i budzący wątpliwości, które przy uzupełnieniu materiału dowodowego, mogły przechylić szalę na korzyść skarżącego. Sąd przyjął uzasadnienie organu oparte głównie o materiał dowodowy świadczący na niekorzyść Skarżącego a polegające na przyjęciu że Skarżący nie ma interesu prawnego w skarżeniu przedmiotowej uchwały, ponieważ jego nieruchomości nie znajduje się na liście nieruchomości przeznaczonych do wykupu, w sytuacji gdy zamieszkiwana przez niego nieruchomość w 2003 r. przeznaczona została do wykupu a prawo pierwszeństwa i wykup zainicjowała matka Skarżącego, nie ma odziedziczonej po matce ekspektatywy prawa pierwszeństwa oraz że wobec Skarżącego zachodzą przesłanki do wypowiedzenia mu prawa najmu, (w sytuacji gdy Skarżący jest współwłaścicielem nieruchomości rolnej, niezabudowanej działki rolnej, które nie zaspakaja jego potrzeb mieszkaniowych, a prawo pierwszeństwa i związane z tym prawem ekspektatywna wykupu nieruchomości, w momencie śmierci matki przeszła na Skarżącego w całości . Prawidłowe ustalenie przez Sąd tych faktów pozwoliłoby na uwzględnienie skargi Skarżącego w całości , a co za tym idzie stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

- **art. 3 § 1 i art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 7, 75 § 1, 77 § 1 oraz 80 k.p.a.**, poprzez ich niezastosowanie, przejawiające się w tym, że Sąd w wyniku niewłaściwej kontroli legalności działalności administracji publicznej nie stwierdził nieważności zaskarżonej uchwały mimo zaistnienia przesłanek determinujących takie rozstrzygnięcie;

- **art. 132 w zw. z art. 134 § 1 p.p.s.a** poprzez jego niezastosowanie, w sytuacji gdy Sąd WSA na podstawie ww. przepisu prawa zobowiązany był do dokonania oceny

zgodności zaskarżonej Uchwały Rady miasta Stołecznego Warszawy, zgodnie z treścią skargi z dnia 20.12.2012 r., bez względu na formę i sposób konstruowania skargi, przedstawienia zarzutów, przytaczania argumentów i żądań, co wynika z ustawowego braku związania Sądu granicami skargi (vide: wyrok NSA z dnia 30.05.2012 r., II FSK 2278/10, lex nr 1244205), które to uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy;

- naruszenie art. 141 § 4 ustawy p.p.s.a. poprzez niewyjaśnienie w uzasadnieniu wyroku motywów podjętego rozstrzygnięcia w kontekście przytaczanych przez Skarżącego podstaw prawnych zarzutów wraz z uzasadnieniem tych zarzutów, co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy;

- **art. 132 i 134 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 45 Konstytucji RP w zw z art. 141 § 1 p.p.s.a** , polegające na nie zastosowaniu tych przepisów, w sytuacji gdy konstytucyjne prawo do Sądu nie ogranicza się tylko to prawa wniesienia skargi do sądu , ale również prawo to polega na tym że sąd rozpatrzy stanowisko i argumenty jakie w tej sprawie przedstawia wnoszący sprawę do sądu. Na podstawie ww. przepisów sąd winien w rozstrzygnięciu odnieść się do kwestii prawnych wynikających z zarzutów podnoszonych przez Skarżącego, w przedmiotowej sprawie jednak Sąd WSA nie rozpatrzył i nie ocenił kwestii prawnych wynikających z zarzutów podnoszonych w skardze, co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Mając na względzie powyższe zarzuty, **wnoszę o:**

1. uchylenie ww. wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie w celu wydania orzeczenia na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.;
2. zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania według norm przepisanych.

UZASADNIENIE

Skarżący Zbigniew Wasilewski pismem z dnia 20.12.2012 r., wniósł w dniu 31.12.2012 r. skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, na uchwałę nr XXIX/615/2011 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 15.12.2011 r. w sprawie obrotu lokalami mieszkalnymi m.st. Warszawy. Zaskarżonej uchwale zarzucił naruszenie art. 24 i art. 691 § 3 k.c., ustawy z dnia 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów , mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego, art.

8 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych oraz art. 12 i art.34 ustawy o gospodarce nieruchomościami jak również naruszenie art. 50 Konstytucji RP. W uzasadnieniu skargi podnosił argumenty przemawiające za stwierdzeniem, iż posiada interes prawny w zaskarżeniu przedmiotowej uchwały, a co za tym idzie, iż jest stroną przedmiotowego postępowania w myśl art. 28 k.p.a. (vide: Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28.06.2013 w sprawie o sygnaturze akt I SA/Kr 358/13) .

Swój interes prawny widział przede wszystkim w niekorzystnym dla niego zapisie dot. zmiany procentowej bonifikaty (§ 7 uchwały) , a także niekorzystnych zapisach dot. regulacji przejściowych, które wbrew przepisom prawa powszechnie obowiązującego stwarzają dodatkowe ograniczenia w wykupie na dotychczasowych warunkach poprzez obowiązek posiadania podpisanego protokołu z rokowań (§ 10 uchwały) w sytuacji gdy m.st. Warszawa powstrzymuje się ze sporządzaniem tego typu dokumentów, co stanowi naruszenie zasady „lex retro non agit”.

Ww. zarzuty Sąd WSA nie rozpatrzył. Na 28 stronie uzasadnienia zaś napisał, iż nie odniósł się do podniesionych w skardze zarzutów, gdyż rzekomo Skarżący nie wskazał na czym polegało naruszenie wskazanych w skardze przepisów prawa. Zdaniem Sądu Skarżący eksponował jedynie działania zmierzające do rozwiązania umowy najmu lokalu mieszkalnego, co zdaniem Sądu nie jest przedmiotem sporu, gdyż zaskarżeniu nie podlega uchwała o zasadach wynajmowania lokali w mieszkaniowym zasobie gminy. Stanowisko Sądu wskazane w uzasadnieniu jest błędne. Wynika ono przede wszystkim z mylnego przyjęcia stanowiska organu zaprezentowanego w odpowiedzi na skargę z której to odpowiedzi wynika, iż Skarżący nie jest stroną oraz że zachodzą przesłanki do wypowiedzenia mu umowy najmu, co nie zostało wyjaśnione ani uzasadnione. Podzielenie powyższego stanowiska Organu skutkowało błędem w ustaleniu stanu faktycznego sprawy. Mianowicie na str. 26 uzasadnienia Sąd napisał, iż w stosunku do skarżących, zaskarżona uchwała nie naruszała ich interesu prawnego, gdyż w stosunku do nieruchomości wynajmowanych przez skarżących w tym do Zbigniewa Wasilewskiego nie uruchomiono procedury sprzedaży mieszkań, skoro nieruchomości położona przy ul. Bagatela 15 od 2003 r., znajdowała się w wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Powyższe błędne ustalenia Sądu WSA przełożyły się na błędne rozstrzygnięcie.

Po pierwsze stwierdzić należy, iż wszystkie wskazane w skardze kasacyjnej zarzuty zasługują na uwzględnienie, przede wszystkim jednak należy stwierdzić, iż art. 132 w zw. z art. 134 § 1 p.p.s.a., nakazuje Sądowi w uzasadnieniu wyroku przedstawić zarzuty podnoszone w skardze ale także podstawę prawną rozstrzygnięcia i jej wyjaśnienie, co obejmuje także odniesienie się do zarzutów podnoszonych przez skarżących (art. 141 § 4 p.p.s.a.), co oznacza, iż wadliwe jest takie rozpoznanie sprawy przez Sąd administracyjny, gdy Sąd ten nie rozpatrzył i nie ocenił kwestii prawnych wynikających z zarzutów podniesionych w skardze. Samo zaś wniesienie skargi do Sądu administracyjnego oznacza, że Sąd administracyjny rozpoznaje i rozstrzyga sprawę poprzez kontrolę pod względem zgodności z prawem, przy czym rozstrzyga sprawę, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Sąd obowiązany jest na podstawie art. 132 i art. 134 § 1 p.p.s.a. dokonać oceny prawnej zarzutów podnoszonych przez skarżących oraz stanowiska pozostałych stron. Rozpoznanie sprawy co do istoty należy rozumieć jako obowiązek Sądu rozstrzygnięcia czy stanowisko skarżących co do wskazanych naruszeń prawa jest czy nie jest trafne. Sąd WSA w przedmiotowej sprawie w stosunku do Skarżącego Zbigniewa Wasilewskiego nie rozpoznał sprawy co do istoty. Uchylając się do podjęcia rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie Sąd WSA naruszył konstytucyjne prawo Skarżącego do obrony, które rozumiane jest nie tylko jako prawo wniesienia sprawy do sądu ale także jako prawo do rozpatrzenia jego zarzutów przez niezależny i bezstronny Sąd, nawet wtedy gdy zarzuty Skarżącego występujące bez profesjonalnego pełnomocnika, nie są w pełni jasne i czytelne. Za takim stanowiskiem w zakresie rozumienia pojęcia „związania granicami skargi” i wymogami co do konstrukcji zarzutów wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 maja 2012 r. (sygnatura akt. II FSK 2278/10, podobnie WSA w Gdańsku I SA/Gd 1136/12). Stwierdzając, iż Sąd jest obowiązany dokonać zgodności zaskarżonego aktu administracyjnego z prawem, także wtedy gdy dany zarzut nie został podniesiony w skardze. Sąd nie jest bowiem skrzepowany sposobem formułowania zarzutów w skardze, przytoczoną argumentacją a także zgłoszonymi wnioskami i żądaniemi. Sąd WSA odmawiając Skarżącemu kontroli prawnej jego zarzutów, pozbawił go prawa do Sądu, co stanowi naruszenia nie tylko podstawowych zasad administracyjnych ale także naruszenie art. 45 Konstytucji RP. Zdaniem Skarżącego podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty zasługują na

uwzględnienie w całości, gdyż stanowiły one istotne naruszenia prawa mające wpływ na przedmiotową sprawę. To należy odnieść się do art. 691 § 3 k.c, który był wielokrotnie przedmiotem rozważań sądów administracyjnych. Zgodzić się bowiem należy z Sądem WSA, iż ekspektatywa prawa do zakupu lokalu nie jest równoznaczna z nabyciem prawa, ale Sąd WSA nie zauważył, iż poprzez zapisy prawa powszechnie obowiązującego w tym zapisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawodawca nie wprowadzał żadnych regulacji, które w momencie wejścia w życie nowo uchwalonego prawa miejscowego w zakresie zasad wykupu nieruchomości, prawo pierwszeństwa nabyte wcześniej (na gruncie poprzedniej regulacji/ uchwały) wygasało poprzez zmianę uchwały (vide: wyrok WSA w Warszawie z dnia 21.11.2012 r., sygn.akt. I SA/Wa 1338/12). W takiej sytuacji jest Skarżący, który w momencie śmierci swej matki, nabył na mocy właśnie art. 691 k.c. całość praw przysługującej zmarłej (Vide: wyrok NSA sygnatura akt I OSK 1222/11).

Zmarła zaś matka wszczęła procedurę wykupu lokalu położonego przy ul. Bagateli 15 lok. 4 na mocy uchwały z 2004 r., przedmiotowy lokal znajduje się bowiem od kilkudziesięciu lat w wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia, a kwestionowanie przez Organ jego praw słusznie nabytych oraz piętrzenie problemów przy rozpatrywaniu wniosków o wykup jak również podnoszenie bezpodstawnych twierdzeń, sugerujących zaistnienie po jego stronie przesłanki do wypowiedzenia najmu lokalu z powodu posiadania tytułu prawnego nie nieruchomości rolnej niezabudowanej (§6 uchwały), stanowi naruszenie jego praw wyrażających się w istnieniu interesu prawnego w zaskarżeniu przedmiotowej uchwały jak również nieprawidłowego częściowo nieprawidłowego rozstrzygnięcia zawartego w wyroku z dnia 18 września 2013 r.

Mając powyższe na względzie, niniejsza skarga kasacyjna jest uzasadniona i konieczna. Wnoszę o uwzględnienie niniejszej skargi kasacyjnej.

Załączniki:

- odpis skargi kasacyjnej;
- pełnomocnictwo;
- opłata skarbową i wpis.

WA-7528 RADCA PRAWNY
Michał Szymaniak

Dowód wpłaty - Pokwitowanie

Warszawa dnia 2013.11.25

ORYGINAŁ / KOPIA

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY
w WARSZAWIE
00-013 Warszawa, ul. Jasna 2/4

KP nr 2802

Od kogo: ZBIGNIEW WASILEWSKI 00-585 W-WA BAGATELA 15 LOK. 4	Winien Kasa	Ma Konto	Symbol transakcji
za co	zł	Numer	
1 I SA/WA 60/13 WPIS OD SKARGI KASACYJNEJ	150.00	900/0	

RAZEM: 150.00

Słownie: sto pięćdziesiąt PLN

Wystawił	Sprawdził	Zatwierdził	Raport kasowy RK nr.226 poz: 13	Kwotę powyższą otrzymał
Hanna Piotrowicz				~~Hanna Piotrowicz~~ starszy sekretarz sądowy Hanna Piotrowicz-Lipok