I OSK 298/14 - Wyrok NSA

Data orzeczenia	2014-06-17 *orzeczenie prawomocne*
Data wpływu	2014-02-05
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Elżbieta Kremer /przewodniczący/ Joanna Runge - Lissowska /sprawozdawca/ Jolanta Sikorska
Symbol z opisem	6079 Inne o symbolu podstawowym 607 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Gospodarka mieniem
Sygn. powiązane	I SA/Wa 60/13 - Wyrok WSA w Warszawie z 2013-09-18
Skarżony organ	Rada Miasta
Treść wyniku	Uchylono zaskarżony wyrok w części i stwierdzono nieważność uchwały w części
Powołane przepisy	Dz.U. 1997 nr 115 poz 741 art. 34 ust.1 pkt 3, art. 67 ust. 3, art. 68 ust. 1 *Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.* Dz.U. 2012 poz 270 art. 188, art. 203 pkt 1 *Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity.*

SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący sędzia NSA Elżbieta Kremer, Sędzia NSA Joanna Runge-Lisowska (spr.), Sędzia del. NSA Jolanta Sikorska, Protokolant asystent sędziego Marcin Rączka, po rozpoznaniu w dniu 27 maja 2014 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skarg kasacyjnych B.E., Z.W., A.B., A.J. i J.G. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 września 2013 r. sygn. akt I SA/Wa 60/13 w sprawie ze skarg Rzecznika Praw Obywatelskich, B.E., M.K., Z.W., M.J., A.J., J.G., A.B. i R.J. na uchwałę Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia [...] grudnia 2011 r. nr [...] w przedmiocie zasad obrotu lokalami mieszkalnymi m.st. Warszawy 1. uchyla pkt 2 zaskarżonego wyroku i stwierdza nieważność § 4 pkt 5, § 7, § 12 ust. 2 zaskarżonej uchwały; 2. zasądza od Miasta Stołecznego Warszawy na rzecz B.E. kwotę 347 (trzysta czterdzieści siedem) złotych, na rzecz Z.W. kwotę 407 (czterysta siedem) złotych, na rzecz A.B. kwotę 347 (trzysta czterdzieści siedem) złotych, oraz na rzecz A.J. i J.G. kwotę 364 (trzysta sześćdziesiąt cztery) złote tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 18 września 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 60/13, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu skarg Rzecznika Praw Obywatelskich, B. E., M. K., Z. W., M. J., A. J., J. G., A. B. i R. J. na uchwałę Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 15 grudnia 2011 r., Nr XXIX/615/2011 w sprawie obrotu lokalami mieszkalnymi m.st. Warszawy, stwierdził nieważność § 6 i § 9 zaskarżonej uchwały, oddalił skargi w pozostałym zakresie oraz zasądził koszty postępowania.

Powyższy wyrok zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych:

Do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wpłynął szereg skarg na wskazaną powyżej uchwałę Rady m.st. Warszawy z dnia 15 grudnia 2011 r. Ze skargami tymi wystąpili:

1. Rzecznik Praw Obywatelskich – wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie § 6 ust. 1 pkt 1 – 5 zarzucając, że narusza ona art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, poprzez wprowadzenie do uchwały dodatkowych kryteriów, pozbawiających najemców prawa pierwszeństwa, art. 32 ust. 1 Konstytucji RP poprzez dyskryminację części najemców, art. 2 Konstytucji RP, ponieważ zaprezentowane w uchwale zróżnicowanie najemców nie jest uzasadnione realizacją zasady sprawiedliwości społecznej, art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a/ ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ponieważ przepis umożliwiający gminie określenie zasad gospodarowania nieruchomościami jest zbiorem reguł postępowania dla organu wykonawczego, ale zasady te nie mogą wkraczać, ani modyfikować materii ustawowej, a jedynie mogą stanowić jej dopełnienie bądź uzupełnienie.

2. M. K. – domagał się uchylenia § 6 uchwały i zarzucił naruszenie art. 34 ust. 1 pkt 3 u.g.n., ponieważ przepis ten przewiduje, że o wykup lokalu mieszkalnego może starać się najemca, jeżeli najem został nawiązany na czas nieoznaczony. Zdaniem skarżącego § 6 uchwały tworzy w akcie prawa miejscowego dodatkowe kryteria wykupu mieszkań dyskryminujące najemców; § 136 i § 137 w zw. z § 143 zawartych w Załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. Nr 100, poz. 908), które to przepisy przewidują, że akt prawa miejscowego nie może zawierać powtórzeń i modyfikacji regulacji ustawowej; art. 75 Konstytucji RP, bowiem uchwała została podjęta w sprzeczności z zasadą popierania przez władze publiczne działań zmierzających do uzyskania własnego mieszkania.

3. R. J. i A. B. – domagali się stwierdzenia nieważności uchwały w całości i zarzucali naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a/ ustawy o samorządzie gminnym, poprzez zawarcie w § 9 pkt 5 i 6 uchwały regulacji w zakresie dotyczącym zabezpieczania wierzytelności. Skarżący wskazali, że kwestia ta regulowana jest przepisem art. 70 ust. 2 u.g.n. i nie stanowi przedmiotu upoważnienia ustawowego, a ograniczający strony przyszłej umowy sprzedaży jest obowiązek poddania się egzekucji w trybie art. 777 § 1 pkt 4 i 5 k.p.c. oraz uzależnienie rozłożenia na raty należności za zakup lokalu od zgody na zabezpieczenie wierzytelności. Ich zdaniem, przepis § 9 ust. 1 uchwały jest sprzeczny z art. 70 ust. 2 u.g.n., zaś Rada m.st. Warszawy nie ma kompetencji do regulowania rozłożenia na raty ceny zbywanych nieruchomości; art. 68 ust. 1 u.g.n. poprzez zawarcie w § 7 ust. 1 uchwały stwierdzenia o udzieleniu bonifikaty podczas, gdy na mocy art. 68 ust. 1 u.g.n. bonifikaty udziela właściwy organ i art. 2 Konstytucji RP.

4. B. E. – żądała stwierdzenia nieważności § 4 pkt 5 uchwały, zarzucając naruszenie art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1 w zw. z art. 8 Konstytucji RP, gdyż uchwała niezgodnie z prawem i zasadami współżycia społecznego różnicuje sytuację prawną najemców; art. 13 ust. 1 u.g.n., ponieważ

ustawodawca w tym przepisie wskazuje, że wyłącznie z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu, zatem ustawodawca nie dał Radzie kompetencji do ustanawiania zakazu zbywania pewnych kategorii nieruchomości; art. 34 ust. 1 pkt 3 u.g.n., ponieważ uchwała w zaskarżonym zakresie narusza prawo pierwszeństwa najemcy wynikające z tego przepisu.

5. Z. W. – domagał się stwierdzenia nieważności uchwały w całości i zarzucił naruszenie art. 24 i art. 691 § 3 Kodeksu cywilnego; ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych.

6. J. G., M. J., A. J. – wnieśli o stwierdzenie nieważności uchwały w całości i zarzucali naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a/ oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g. przez przekroczenie przez organ upoważnienia ustawowego poprzez wprowadzenie w uchwale generalnej zasady wyłączającej ze sprzedaży lokale stanowiące w 100% własność gminy, tylko ze względu na przymiot tej własności; przekroczenie uprawnień poprzez wprowadzenie do obrotu prawnego uchwały w zakresie § 4 pkt 1 lit. b/, pomimo niewydania wskazanego w uzasadnieniu projektu uchwały zarządzenia regulującego szczegółowo proces sprzedaży i uniemożliwienie lokatorom zapoznania się z tym zarządzeniem; art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów poprzez modyfikację art. 1 pkt 1 i 4, art. 34 ust. 1, art. 34 ust. 6, art. 37 ust. 2 pkt 1 i ust. 3, art. 67 ust. 3 i 3a u.g.n. i poprzez wyłączenie prawa pierwszeństwa w stosunku do mieszkań stanowiących wyłączną własność Miasta st. Warszawy; art. 21 ust. 1, ust. 2 pkt 8b ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Skarżący zauważyli, że pomimo przyjętego w związku z wcześniejszą uchwałą Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem m.st. Warszawy na lata 2008–2012 Rada m.st. Warszawy w nowej uchwale nie wywiązała się z obowiązku uchwalenia w programie wieloletnim opisu działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania zasobem mieszkaniowym, w szczególności planowanej sprzedaży mieszkań, co było równoznaczne z upoważnieniem w ramach takiej uchwały do określenia zasad sprzedaży lokali i terminów rozpatrywania wniosków, jak również poprzez wprowadzenie do obrotu przedmiotowej uchwały bez umożliwienia zapoznania się lokatorów z listą budynków, w których prowadzenie sprzedaży zgodnie z Rozdziałem V ust. 1 pkt 3 załącznika Nr 1 uchwały Nr XLI/1272/2008 zakładano w okresie trwania Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem m.st. Warszawy; art. 42 u.s.g. w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów poprzez niewłaściwe określenie przepisów przejściowych oraz zaniechanie wskazania odpowiedniego vacatio legis skutkujące pozbawieniem części mieszkańców praw do nabycia lokali; art. 2, art. 30, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji RP poprzez ograniczenie praw lokatorów w akcie pozaustawowym.

W odpowiedziach na wszystkie powyższe skargi Rada m.st. Warszawy domagała się ich oddalenia, wskazując na bezzasadność zawartych w nich zarzutów, podkreślając też brak interesu prawnego po stronie części skarżących, o jakim mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie postanowił, na rozprawie w dniu 18 września 2013 r. o połączeniu spraw wszczętych powyższymi skargami do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia, na podstawie art. 111 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), dalej jako "P.p.s.a."

Rozpoznając sprawę Sąd uznał, iż uzasadnione są w pełni skargi Rzecznika Praw Obywatelskich oraz M. K.. Z kolei skargi R. J., A. B., Z. W., M. J., A. J. i J. G. uznano za zasadne wyłącznie w zakresie dotyczącym niezgodności z prawem § 9 uchwały. Za całkowicie bezzasadną uznano jedynie skargę B. E..

Na wstępie swoich rozważań Sąd uznał, iż – wbrew twierdzeniom Rady m.st. Warszawy – po stronie skarżących, będących najemcami lokali, istniała legitymacja skargowa uprawniająca ich do zaskarżenia uchwały, bowiem naruszała ona ich interes prawny. Adresatami tej uchwały są także skarżący, jako najemcy lokali mieszkalnych legitymujący się umowami najmu zawartymi na czas nieoznaczony, których u.g.n. wyposażyła w prawo pierwszeństwa w nabyciu na własność lokali mieszkalnych.

Przechodząc do oceny zarzutów postawionych uchwale Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał, iż w jego ocenie wymienione w § 6 ust. 1 uchwały wyłączenia najemców o charakterze podmiotowym, uniemożliwiające skorzystanie z prawa pierwszeństwa w nabyciu na własność lokalu mieszkalnego, naruszają art. 34 ust. 1 pkt 3 u.g.n., który przyznaje prawo pierwszeństwa osobie, jeżeli spełni ona następujące warunki 1) jest osobą fizyczną lub prawną 2) osoba ta jest najemcą; 3) przedmiotem najmu jest lokal mieszkalny; 4) najem został nawiązany na czas nieoznaczony. Zdaniem Sądu, zawarcie w uchwale przepisów zawężających prawo pierwszeństwa przewidziane w art. 34 ust. 1 pkt 3 u.g.n. oznacza także wyjście poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a/ u.s.g. Uchwała tego rodzaju dotyczy spraw majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu i odnosi się tylko i wyłącznie do zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości ich wydzierżawiania i wynajmowania. W żadnym razie w zakres tej regulacji nie wchodzi określanie przesłanek podmiotowych wiążących się z obrotem nieruchomościami będącymi w zasobie publicznym.

Odnosząc się do zarzutów skierowanych do § 9 uchwały, to rację Sąd przyznał R. J. i A. B., iż Rada m.st. Warszawy nie była upoważniona do unormowania w zaskarżonej uchwale zasad stosowania ulg w formie rozłożenia ceny sprzedaży lokali mieszkalnych na raty oraz zasad stosowania zabezpieczeń wierzytelności z tytułu sprzedaży lokalu mieszkalnego w postaci hipoteki oraz oświadczenia w umowie sprzedaży lokalu mieszkalnego o poddaniu się egzekucji w trybie art. 777 § 1 pkt 4 i 5 Kodeksu postępowania cywilnego. Żaden z przepisów stanowiących podstawę prawną zaskarżonej uchwały nie upoważniał Rady m.st. Warszawy do unormowania w jej treści zagadnień, o których mowa wyżej. Taką podstawą prawną nie mógł być w szczególności art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a/ u.s.g. Organ pominął to, że kwestia zastosowania konkretnej ulgi w postaci ratalnej spłaty należności pieniężnej uzależniona jest od indywidualnej sytuacji osobistej nabywcy lokalu mieszkalnego, dlatego też winna być przedmiotem negocjacji stron i znaleźć swe odzwierciedlenie w umowie sprzedaży lokalu mieszkalnego. Kwestia dokonania odpowiedniego zabezpieczenia również winna być uzgodniona przez strony w umowie sprzedaży zgodnie z obowiązującą zasadą swobody kontraktowej (art. 3531 K.c.) i z zachowaniem wymogów przewidzianych przez przepisy art. 70 u.g.n.

Sąd I instancji uznał nadto, że w pozostałym zakresie przepisy zaskarżonej uchwały nie są sprzeczne z prawem, w stopniu uzasadniającym stwierdzenie nieważności uchwały lub stwierdzenie wydania jej z naruszeniem prawa. Sąd stwierdził, że z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a/ usg wynika, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących m.in. zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości. Wymienione wyżej sprawy dotyczące zasad podejmowania czynności prawnych o charakterze rozporządzającym mieszczą się w zasadach zarządu mieniem gminy, stanowiąc kategorię spraw przekraczających zwykły zarząd mieniem publicznym. Sąd nie podzielił stanowiska zawartego w skargach R. J. i A. B., że w sytuacji, gdy przedmiotem zamiany są lokale mieszkalne o równej wartości w tej sytuacji kompetentny jest organ wykonawczy gminy, ponieważ jest to czynność zwykłego zarządu mieniem komunalnym. Rozporządzeniem nieruchomością nie mieści się w czynnościach związanych ze zwykłą eksploatacją rzeczą, jej administrowaniem, utrzymaniem w stanie niepogorszonym, korzystaniem z niej, pobieraniem pożytków, co jest cechą zwykłego zarządu rzeczą. Sąd uznał także za bezzasadny zarzut zawarty w skargach, B. E. oraz J. G., M. J. i A. J. dotyczący nielegalności zawarcia w uchwale wydanej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a/ u.s.g. przepisów wyłączających pewne kategorie lokali mieszkalnych ze sprzedaży. Zakres upoważnienia zawarty w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a/ nie dotyczy określenia wyłącznie przez radę gminy trybu postępowania w zakresie nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości, a zatem, w ocenie Sądu, w zakresie upoważnienia ustawowego mieści się także unormowanie jakie kategorie lokali mieszkalnych zostają wyłączone ze sprzedaży. Organ wykonawczy gminy decyduje zaś o tym, które konkretne lokale mieszkalne z kategorii lokali dopuszczonych przez radę do zbycia należy przeznaczyć do sprzedaży. W tym celu sporządza stosowny wykaz i podaje go do publicznej wiadomości (art. 35 u.g.n.). Sąd podkreślił, iż w skargach B. E., J. G., M. J. i A. J. eksponuje się, że wyłączenie określonych kategorii lokali mieszkalnych ze sprzedaży w sposób nieuzasadniony różnicuje sytuację prawną najemców ogranicza prawa lokatorów bez istnienia ku temu przesłanki ważnego interesu społecznego i przez to narusza zasady konstytucyjne zawarte w art. 2, art. 7, art. 8, art. 30, art. 31 ust. 3 art. 32 Konstytucji RP. Sąd – powołując się na rozważania Trybunału Konstytucyjnego dotyczące uwłaszczania się osób korzystających z lokali mieszkalnych kosztem majątku osób prawnych będących właścicielami nieruchomości, relacji praw właścicieli lokali mieszkalnych i praw lokatorów i problematyki "uwłaszczenia" osób niezamożnych – podkreślił, że Miasto st. Warszawa ma kompetencję do samodzielnego decydowania o tym jakie mienie chce zbyć na rzecz podmiotów zewnętrznych, w tym najemców lokali mieszkalnych, w niniejszej sprawie należy dać pierwszeństwo konstytucyjnie gwarantowanemu prawu własności Miasta st. Warszawy stanowiącemu gwarancję samodzielności gminy (art. 165 Konstytucji RP), a więc i swobodzie decydowania o przeznaczeniu określonych kategorii mienia do sprzedaży na rzecz najemców korzystających z prawa pierwszeństwa. Prawo pierwszeństwa wynikające z art. 34 ust. 1 pkt 3 u.g.n. nie jest uprawnieniem, czy roszczeniem o nabycie lokalu mieszkalnego, a oznacza tylko tyle, że istnieje ustawowy zakaz zbywania lokali mieszkalnych, którego naruszenie powoduje negatywne konsekwencje prawne dla nabywcy. Zdaniem Sądu, uznanie, że gmina winna zbywać na wniosek najemców wszystkie lokale z zasobu mieszkaniowego oznaczałoby w praktyce wprowadzenie nakazu uwłaszczania na preferencyjnych warunkach (bonifikaty) określonych najemców, a w konsekwencji i nakaz tworzenia przez gminę wspólnot mieszkaniowych z określonymi osobami fizycznymi. Żadne szczególne względy nie uprawniają najemców do zagwarantowania im bezwzględnego prawa do wykupu mieszkań kosztem majątku gminy. Odnosząc się do legalności § 7 ust. 1 uchwały, regulującego warunki udzielania bonifikat Sąd nie podzielił stanowiska R. J. i A. B., co do tego, że przepis ten narusza art. 68 ust. 1 u.g.n., czy też art. 68 ust. 1b u.g.n. Z powyższych przepisów wynika, że organ wykonawczy gminy ma kompetencje do udzielenia bonifikaty indywidualnemu nabywcy, a jej wysokość zależy od ceny przedmiotu umowy. Podjęcie decyzji przez organ wykonawczy następuje w oparciu o warunki udzielania bonifikat i wysokości stawek procentowych określone uprzednio przez organ stanowiący gminy. W § 7 ust. 1 nie ma zapisu, że to rada udziela bonifikaty w wysokości stawek procentowych określonych w pkt 1 i 2 ust. 1 § 7 uchwały. § 7 ust. 1 uchwały należy rozumieć w ten sposób, że prezydent – jeżeli zdecyduje się w konkretnym przypadku na udzielenie bonifikaty – wówczas udziela jej na rzecz najemcy podejmując indywidualną decyzję, z uwzględnieniem wysokości stawek procentowych (a nie wysokości konkretnej bonifikaty) i warunków wynikających z § 7 ust. 1 uchwały. Nie można było także, zdaniem Sądu, zgodzić się ze skarżącymi J.m G.m, M.em J.m, Anną Jastrzębską, że Rada m.st. Warszawy nie miała uprawnień do uchylenia uchwały z 2004 r. z powodu obowiązywania Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta stołecznego Warszawy na lata 2008–2012 r., czy też z uwagi na różne podstawy prawne, przedmiot i cele obu uchwał. Sąd zwraca uwagę, że wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym wydany na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. jest kwalifikowany jako akt prawa miejscowego jednakże przepisy Rozdziału V Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XLI/1272/2008 w zakresie planowanej sprzedaży mieszkań utraciły moc w dniu 31 grudnia 2012 r. Zaskarżona uchwała weszła natomiast w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. Sąd uznał też, że bezzasadny jest zarzut naruszenia przez Radę m.st. Warszawy przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a/ u.s.g. poprzez podjęcie uchwały pomimo niewydania zapowiadanego w uzasadnieniu projektu uchwały zarządzenia oraz uniemożliwienie lokatorom zapoznania się z tym zarządzeniem przed ogłoszeniem uchwały. Sąd zwrócił uwagę, że z projektu uzasadnienia wynika, iż do uchwały zostanie wydany odrębny akt – zarządzenie szczegółowo regulujące proces sprzedaży, a zatem niewydanie tego zarządzenia nie ma znaczenia dla oceny legalności uchwały, która to zarządzenie poprzedzała. Jeżeli chodzi o prawo dostępu najemców do informacji o działalności prawodawczej organów gminy, to Sąd podkreślił, że z protokołu nr XXIX obrad XXIX sesji Rady m.st. Warszawy (dostępny na stronie bip.warszawa.pl), która odbyła się w dniach 15 i 16 grudnia 2011 r. wynika, że udział w sesji, na której procedowano nad zaskarżoną uchwałą brali także mieszkańcy m.st. Warszawy. Wobec tego najemcy mieli możliwość uczestnictwa w procesie uchwalania zaskarżonej uchwały. Znaczenia dla sprawy nie miał też zarzut niepoinformowania najemców o liście budynków, w których zakłada się prowadzenie sprzedaży. Sąd zauważył, że Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem m.st. Warszawy na lata 2008–2012 został ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 4 listopada 2008 r. Jeżeli zatem najemcy chcieli uzyskać informację, czy budynek, w którym zamieszkują objęty jest listą budynków, w których prowadzona jest sprzedaż winni wystąpić ze stosownym pismem do właściwego Zarządu Dzielnicy m.st. Warszawy.

Ze skargami kasacyjnymi od powyższego wyroku wystąpili B. E., Z. W., A. B. oraz J. G. i A. J., wszyscy prawidłowo reprezentowani, domagając się uchylenia zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim oddalał on ich skargi i zasądzenia na ich rzecz kosztów postępowania.

I. B. E. zarzuciła Sądowi I instancji naruszenie:

1) prawa materialnego przez: błędną wykładnię art. 2, 7, 32 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z jej art. 8, przez naruszenie zasady równości (dyskryminację najemców) przez wyłączenie określonych kategorii najemców od możliwości wykupu zajmowanych przez nich lokali, naruszenie

zasady równego traktowania podmiotów mających jednakową cechę relewantną (statusu najemcy gminnego lokalu), a także art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jak i naruszenie art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami przez uznanie nierelewantnego kryterium wielkości lokalu jako dopuszczalnego wyznacznika różnicującego sytuację podmiotową najemców. Nadto art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a/ ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym przez usankcjonowanie postanowień skarżonej uchwały, mimo że uchwała wydana na podstawie tego przepisu nie może dotyczyć sytuacji osobistej najemcy. Jak i art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych w zakresie kontroli działalności administracji publicznej, przez pominięcie okoliczności przekroczenia przez organ kompetencji przyznanych ustawowo;

2) art. 147 § 1 P.p.s.a przez niestwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w § 4 pkt 5.

II. Z. W. podniósł zarzuty naruszenia:

1) art. 28 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 grudnia 2011 r., w sytuacji gdy interes prawny skarżącego jest bezpośredni, konkretny, realny oraz znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, a związany jest z prawidłową regulacją przepisów przejściowych 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;

2) art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 28 k.p.a., poprzez błędną 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 w zw. z art. 34 ust. 1 pkt 3 u.g.n., 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;

3) 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 grudnia 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;

4) 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 że 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;

5) 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;

6) art. 132 w zw. z art. 134 § 1 p.p.s.a poprzez jego niezastosowanie, w sytuacji gdy WSA na podstawie tego przepisu zobowiązany był do dokonania oceny zgodności zaskarżonej Uchwały Rady miasta Stołecznego Warszawy, zgodnie z treścią skargi, bez względu na formę i sposób konstruowania skargi, co wynika z ustawowego braku związania Sądu granicami skargi;

7) 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;

8) 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.

II. Z kolei A. B. zarzucił wyrokowi naruszenie:

1) art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a/ ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, poprzez jej błędną wykładnię, polegającą na mylnym przyjęciu przez Sąd, iż wymieniony w tej normie katalog spraw, co do których ustawodawca powierzył radzie gminy prawo do podejmowania uchwał jest tożsamy z pojęciem zasad obrotu lokalami mieszkalnymi; podnoszę, iż naruszenie to doprowadziło do przyjęcia przez Sąd, iż zaskarżona uchwała

została wydana w granicach upoważnienia ustawowego zakreślonego w normie art. 18 ust 2 pkt 9 lit. a/ u.s.g. i skutkowało oddaleniem w tym zakresie skargi A. B. zamiast jej uwzględnienia;

2) art. 68 ust. 1b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami poprzez jej błędną wykładnię, polegającą na mylnym zrozumieniu przez Sąd, iż treść tej normy obliguje radę do uchwalenia aktu zawierającego normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym, podczas gdy norma art. 68 ust. 1b u.g.n. upoważniając radę do wydania uchwały w zakresie objętym tą normą, nie przesądza tego czy wydana uchwała powinna być aktem o charakterze generalnym czy indywidualnym; naruszenie to skutkowało uznaniem przez Sąd, że zaskarżona uchwała nie jest sprzeczna z prawem i pociągnęło za sobą oddalenie w tym zakresie skargi A. B. zamiast jej uwzględnienia;

3) art. 68 ust. 1b u.g.n. w zw. z art. 91 ust. 1 u.s.g. w zw. z § 115 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" w zw. z § 143 ZTP, poprzez jej niewłaściwe zastosowanie, polegające na wadliwym uznaniu, że treść § 7 zaskarżonej uchwały w całości odpowiada abstrakcyjnemu stanowi faktycznemu określonemu w hipotezie normy art. 68 ust. 1 b u.g.n. podczas gdy imperatywna treść zawarta w § 7 ust 1 zaskarżonej uchwały odpowiada abstrakcyjnemu stanowi faktycznemu określonemu w hipotezie normy art. 68 ust. 1 u.g.n.; podnoszę, iż uchybienie to skutkowało niedostrzeżeniem przez Sąd, iż w zaskarżonej uchwale, wbrew normie § 115 w zw. z § 143 ZTP zamieszczono regulację wykraczającą poza zakres przepisu upoważniającego (art. 68 ust. 1b u.g.n.); naruszenie to doprowadziło do uznania przez Sąd, iż § 7 ust. 1 zaskarżonej uchwały nie jest sprzeczny z prawem i doprowadziło do oddalenia w tym zakresie skargi A. B. zamiast jej uwzględnienia,

4) § 143 ZTP w zw. z § 139 ZTP w zw. z § 134 ZTP poprzez ich błędną wykładnię, polegającą na niewłaściwym zrozumieniu treści § 143 w zw. z § 139 ZTP i uznaniu, iż przytoczenie przepisu prawnego, na podstawie którego uchwała jest wydawana odnosi się jedynie do przytoczenia przepisu prawnego, który upoważnia dany organ do uregulowania określonego zakresu sprawy, podczas gdy zgodnie z § 134 ZTP jest to nie wystarczające, albowiem podstawę wydania uchwały stanowią łącznie norma upoważniająca dany organ do uregulowania określonego zakresu sprawy (§ 134 ust. 1 ZTP) oraz przepis prawny wyznaczający zadania lub kompetencje danego organu (§ 134 ust. 2 ZTP); naruszenie to doprowadziło do uznania przez Sąd, iż zaskarżona uchwała została wydana w oparciu o prawidłową podstawę prawną, oraz że regulacja zawarta w § 7 ust. 1 zaskarżonej uchwały jest regulacją o charakterze generalnym, a nie indywidualnym, co skutkowało oddaleniem w tym zakresie skargi A. B. zamiast jej uwzględnienia;

5) art. 141 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 151 p.p.s.a. polegające na nieodniesieniu się w zwięzłym przedstawieniu stanu sprawy do ustaleń faktycznych poczynionych przez Sąd w oparciu o normę art. 106 § 3 p.p.s.a; nie odniesieniu się do stanowiska skarżącego zawartego w dalszych pisma procesowych z dnia 13 lutego 2013 r. i 13 września 2013 r. oraz nie odniesieniu się do zarzutów skarżącego zawartych w tych pismach;

6) art. 206 p.p.s.a. w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. poprzez niezasądzenie od organu kosztów postępowania na rzecz skarżącego, mimo częściowego uwzględnienia skargi,

7) art. 141 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 206 p.p.s.a poprzez nie wskazanie przez Sąd w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku powodów, dla których Sąd zasądził na rzecz skarżącego jedynie część kosztów mimo częściowego uwzględnienia skargi; uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy albowiem wobec nie wskazania przez Sąd, by zachodził w tej sprawie uzasadniony przypadek, o którym mowa w normie art. 206 p.p.s.a. należy uznać, że Sąd bezpodstawnie zasądził na rzecz skarżącego część kosztów postępowania, podczas gdy prawidłowo powinien koszty te zasądzić w całości,

8) art. 141 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 151 p.p.s.a poprzez zawarcie przez Sąd w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku treści pozostającej w sprzeczności z sentencją wyroku, które to uchybienie uniemożliwia dokonanie kontroli kasacyjnej zaskarżonego wyroku, nadto mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, jako że uznanie przez Sąd skargi A. B. za bezzasadną, wyłącznie w zakresie dotyczącym istotnej niezgodności z prawem § 9 zaskarżonej uchwały powinno prowadzić do uwzględnienia tej skargi w szerszym zakresie niż ten wynikający z sentencji wyroku.

IV. Skarga kasacyjna J. G. i A. J. wskazuje na naruszenie:

1) art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a/ oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami poprzez błędną ich wykładnię polegającą na przyjęciu, że przepisy te w zakresie w jakim określają kompetencje rady gminy do podejmowania uchwał w sprawach dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy uprawniały Radę Miasta Stołecznego Warszawy do generalnego wyłączenia zbywalności nieruchomości, w szczególności wyłączenia zbywalności lokali wchodzących w skład nieruchomości stanowiących wyłączną własność Miasta Stołecznego Warszawy, w sytuacji gdy przepisy te zawierają jedynie upoważnienie do określania zasad w powyższym zakresie (lub w przypadku ich nieokreślania – do wyrażenia zgody na zbywanie nieruchomości), a nie do wyłączania zbywalności nieruchomości (lokali), gdyż gospodarowanie mieniem komunalnym oraz gminnym zasobem nieruchomości należy do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a w konsekwencji do kompetencji wójta należy wydzielenie nieruchomości (lokali), które podlegają zbywaniu, a wszelkie ograniczenia w tym zakresie winny następować na poziomie ustawy,

2) art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami poprzez ich błędną wykładnię polegająca na przyjęciu, że gospodarowanie mieniem komunalnym oraz gminnym zasobem nieruchomości - należące do zadań wójta, nie obejmuje określania i przeznaczania nieruchomości do zbywania;

3) art. 2, art. 7, art. 94, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. poprzez ich niezastosowanie, w sytuacji gdy ograniczenie praw lokatorów do nabywania nieruchomości nastąpiło w innym niż ustawa akcie prawnym oraz poprzez niewłaściwą

wykładnię powołanych przepisów powodująca, naruszenie zasady równości wobec prawa (naruszenie zasady równego traktowania podmiotów mających jednakową cechę – status najemcy).

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skargi kasacyjne należało uwzględnić, bowiem uchwała Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 15 grudnia 2011 r. Nr XXIX/615/2011 w sprawie zasad obrotu lokalami mieszkalnymi m.st. Warszawy jest dotknięta także innymi wA.i istotnymi, aniżeli te, które za takie uznał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie.

Stosownie do art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w przypadku zbywania nieruchomości osobom fizycznym i prawnym pierwszeństwo w ich nabywaniu przysługuje osobie, która spełnia jeden z następujących warunków: jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony. W sytuacji zatem, kiedy właściciel mienia publicznego – a takim jest mienie samorządu terytorialnego – podejmie decyzję o obrocie mieniem wówczas osoby wskazane w ww. przepisie mają pierwszeństwo w jego nabyciu o ile spełniają warunek w nim wskazany. Jest nim bycie najemcą lokalu mieszkalnego na podstawie umowy zawartej na czas nieoznaczony. Tego rodzaju regulacja jest o tyle zupełna, jeżeli idzie o prawo pierwszeństwa lokatorów na podstawie umowy zawartej na czas nieoznaczony, że nie ma możliwości stawiania tym podmiotom innych warunków, aniżeli wskazany w tym przepisie. Ustawodawca bowiem, w ramach służących mu kompetencji, postawił jedynie taki warunek, nie przewidując nigdzie uprawnień dla podmiotów, którym służy prawo własności do mienia publicznego, do stanowienia dodatkowych kryteriów.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a/ ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, rada gminy jest upoważniona do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania oraz 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 dokonać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. Przepis ten, jakkolwiek upoważnia radę gminy do określenia zasad obrotu nieruchomościami, w tym lokalami mieszkalnymi, to jednak, o ile przepisy szczególne zakreślają w pewnych zakresach ramy obrotu, nie zawiera uprawnienia do określenia ich w sposób wykraczający poza te ramy. Skoro ustawodawca w ustawie szczególnej ustalił warunki to niedopuszczalne jest uchwałą rady ich rozszerzanie, zatem zastępowanie ustawodawcy, który uznał, że postawione przez niego wymogi są wystarczające bowiem nie upoważnił do ich rozszerzania.

§ 4 ust. 5 uchwały Rady Miasta z 15 grudnia 2011 r. zawiera zasady nabywania lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m2, zawierające wyłączenia dotyczące: a) zbywania w drodze przetargu wolnych lokali, b) sytuacji przewidzianych w art. 218 ustawy o gospodarce nieruchomościami, c) przypadków, gdy na jedną osobę uprawnioną do zamieszkiwania na czas nieoznaczony przypada mniej niż 10 m2 powierzchni mieszkalnej. Przepis ten już w sobie zawiera nierówne traktowanie najemców, legitymujących się umowami najmu na czas nieoznaczony, z wyjątkiem sytuacji określonej w pkt a – zbycie w drodze przetargu wolnych lokali. Najemca, wynajmujący lokal o pow. ponad 80 m2, jeżeli na osobę przypada mniej niż 10 m2 ma, zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, pierwszeństwo w nabyciu lokalu, podczas gdy inny, ale o ile przypada na osobę ponad 10 m2 już tego prawa nie ma. Jeżeli idzie natomiast o sytuację przewidzianą w art. 218 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który przewiduje, że osobie, która dokonała, za zgodą właściciela, przebudowy lub rozbudowy budynku mieszkalnego nastąpiło wyodrębnienie lokalu, w razie nabycia tego lokalu na poczet ceny zalicza się wartość nakładów. Przy ograniczeniu zbycia lokali powyżej 80 m2 osoba, o której mowa w art. 218 ustawy o gospodarce nieruchomościami ma zachowane pierwszeństwo z art. 34 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, ale nie dlatego, że jej to służy z mocy ustawy, ale dlatego, że uchwała takie prawo daje.

Mając powyższe na względzie uznać należało, że § 4 ust. 5 zaskarżonej uchwały narusza art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami i przekracza upoważnienie zawarte w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a/ ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwała Rady m.st. warszawy w sprawie zasad obrotu lokalami mieszkalnymi jest aktem prawa miejscowego, w rozumieniu art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, reguluje bowiem zasady zarządu mieniem gminy. Akt prawa miejscowego charakteryzuje się tym, że jego normy mają rangę generalno-abstrakcyjną, odnoszącą się do szerokiego kręgu odbiorców, jakkolwiek w pewien sposób określonego, np. najemców, zajmujących lokale na podstawie umów najmu. Taki charakter norm prawa miejscowego nie uprawnia do regulowania w takim zakresie kwestii, które w istocie są ustaleniami indywidualnymi.

Artykuł 68 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że właściwy organ może udzielić bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3, na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady albo sejmiku, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana m.in. jako lokal mieszkalny. Zgodnie z tym przepisem bonifikaty udziela organ właściwy – tj. starosta realizujący zadanie z zakresu administracji rządowej oraz organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa (art. 4 pkt 9 tej ustawy), przy czym zgody na udzielenie tej bonifikaty udziela ten organ, który reprezentuje uprawnienia właścicielskie – Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Zgody tej wojewoda, rada lub sejmik, udzielają w formie aktu dla nich właściwego – rada gminy – uchwałą. Stosownie do art. 68 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami w uchwale tej określone są w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokości stawek procentowych. Z przepisów tych wynika, że uchwała o udzieleniu bonifikaty, wskazująca organowi wykonawczemu na jakich warunkach może jej udzielić powinna odnosić się każdorazowo do budynków, w których lokale przeznaczone są na sprzedaż i to w niej powinny być określone i warunki i stawki procentowe w zależności od konkretnej sytuacji.

Bonifikacie od ceny sprzedaży lokalu poświęcony jest § 7 uchwały Rady Miasta z 15 grudnia 2011 r. W swojej treści zawiera on zasadę udzielania bonifikat, jako generalnie dotyczące wszystkich zbywanych lokali, a także definicję, jak należy rozumieć zawarte w nim normy. Jednak przepis ten, którego podstawą miałby być art. 68 ust. 1 i ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami jest przepisem generalnym, do czego te

podstawy nie uprawniają, gdyż warunki i stawki procentowe powinny być uchwalone do jednostkowych obrotów lokali, na podstawie konkretnej sytuacji sprzedaży. § 7 uchwały należało zatem także uznać za niezgodny z przepisami.

Skargi kasacyjne wskazywały na niezgodność z prawem § 12 ust. 2 uchwały z 15 grudnia 2011 r. Został on zmieniony uchwałą Nr XXXIV/840/2012 z 29 marca 2012 r., jednak odnieść się należało do wersji uchwały zaskarżonej, tej bowiem dotyczyły tak skargi i skargi kasacyjne, jak i wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Przepis ten jest przepisem przejściowym, który ma regulować sytuację najemców lokali, dla których ustalone już zostały warunki sprzedaży, na podstawie uchwały Nr XVII/999/2004 z 2 grudnia 2004 r., która mocą § 12 ust. 1 uchwały z 15 grudnia 2011 r. utraciła moc z dniem 31 grudnia 2012 r. Na podstawie § 12 ust. 2 uchwały z 15 grudnia 2011 r. dla najemców, którzy podpisali protokół rokowań przed 1 stycznia 2013 r. zachowano prawo nabycia lokali na warunkach protokołu z rokowań, jednak z zastrzeżeniem – o ile wartość nieruchomości będzie aktualna w dniu zawierania umowy o sprzedaży.

Przepisy przejściowe aktów prawa poprzednio obowiązującego charakteryzują się tym, że ponieważ uchylone są akty dotychczasowe regulujące jakieś kwestie i wprowadzone w ich miejsce nowe regulacje, to stanowią one, że sprawy niezakończone podlegają nowym zasadom lub dotychczasowym. § 12 ust. 2 uchwały w zasadzie odpowiada tej praktyce, jednak nie do końca. Analizując ten przepis można dojść do wniosku, że samo uchylenie uchwały z 2004 r. i wejście w życie uchwały z 2011 r. powodować będzie zmianę wartości nieruchomości. Cena sprzedaży nieruchomości, która stosownie do art. 67 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami może ulec zmianie od momentu podpisania protokołu z rokowań o nabycie nieruchomości, a ta z kolei jest wynikiem obrotów dokonywanych na rynku nieruchomości. Wobec tego każdorazowo miałyby ulegać zmianie warunki nabycia nieruchomości, w zależności od jej wartości, która miałaby być określana nieustannie, na każdym etapie rokowań, a następnie sprzedaży. Warunku zatem przewidzianego § 12 ust. 2, uzależniającego zastosowanie dotychczasowych zasad od wartości nieruchomości nie można uznać za znajdujący oparcie w przepisach, dotyczących konstruowania przepisów przejściowych aktów prawa powszechnie obowiązującego, jakim są akty prawa miejscowego gmin.

Mając powyższe na względzie orzeczono jak w sentencji, na podstawie art. 184 i art. 203 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270).