

OPINIA NR 38/2008
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
Z DNIA 9 maja 2008 r.

w sprawie projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie uchylecia Uchwały Nr CX/1099/06 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 maja 2006 r. w sprawie sprzedaży lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków – druk nr 597.

Na podstawie § 30 ust. 4 pkt 4 Statutu Miasta Krakowa stanowiącego załącznik do uchwały Nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 r. (tekst jednolity z 2005 r. Dz. Urz. Województwa Małopolskiego Nr 256 poz. 1804) postanawia się, co następuje:

Opiniuje się negatywnie projekt uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie uchylecia Uchwały CX/1099/06 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 maja 2006 r. w sprawie sprzedaży lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków wniesiony przez Grupę Radnych – druk nr 597.

UZASADNIENIE

Gmina Miejska Kraków została wezwana przez osobę fizyczną, korzystającą z uprawnień wynikających z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm) do usunięcia naruszenia interesu prawnego poprzez skreślenie części przepisów uchwały Nr CX/1099/06 z dnia 24 maja 2006 r. w przedmiocie sprzedaży lokali użytkowych, jako sprzecznych z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W dniu 17.04.2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wydał orzeczenie, zgodnie z którym unieważniona została część postanowień w/wym. uchwały. Po uzyskaniu wyroku wraz z uzasadnieniem Gmina Miejska Kraków złożyła skargę kasacyjną na powołane wyżej orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Skargę kasacyjną wniosła również strona przeciwna. W dniu 30 listopada 2007 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę, oraz oddalił skargę kasacyjną osoby fizycznej, która zaskarżyła uchwałę. Orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zostało przesłane Radzie Miasta Krakowa za pismem z dnia 23 stycznia 2008 r., w którym zawarte jest stwierdzenie, że jest ono ostateczne i nie podlega zaskarżeniu. Skoro więc, Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił zaskarżony wyrok, tym samym zawarte w jego uzasadnieniu stwierdzenia nie mają waloru wiążącego dla organów Gminy Miejskiej Kraków, co przesądza o negatywnym zaopiniowaniu w/w projektu uchwały. Jest to wystarczający argument, aby negatywnie zaopiniować projekt uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie uchylecia Uchwały Nr CX/1099/06 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 maja 2006 r. w sprawie sprzedaży lokali

użytkowych stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków, natomiast z ostrożności pragnę się odnieść do twierdzeń Państwa Radnych zawartych w uzasadnieniu do uchwały. Stanowisko Gminy Miejskiej Kraków w przedmiotowej sprawie zostało już wcześniej przedstawione w skardze kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie i pozostaje ono w dalszym ciągu aktualne.

Wyżej wymieniony projekt uchylający uchwałę w intencji projektodawców wyrażonej w jego uzasadnieniu zmierza do eliminacji z porządku prawnego uchwały, która w opinii Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, wyrażonej w uzasadnieniu do wyroku z dnia 17 kwietnia 2007 r., Sygn. akt III S.A./Kr 1155/06 zawiera liczne przepisy niezgodne z obowiązującym porządkiem prawnym. Zdaniem Sądu uchwała Nr CX/1099/06 z dnia 24 maja 2006 r. ograniczyła powszechne prawo do udziału każdego zainteresowanego podmiotu prawa w przetargach na kupno komunalnego lokalu użytkowego – art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U. z 2004 r. Nr 261 poz. 2603, z późn. zm.), a pierwszeństwo zostało zdefiniowane z naruszeniem delegacji zapisanej w art. 34 ust. 6 wyżej cyt. ustawy. W opinii Sądu również poszerzenie pierwszeństwa uchwałą jest radykalne, tj. z racji wynajmowania dowolnie małego lokalu użytkowego najemca może mieć pierwszeństwo w zakupie bezprzetargowym dowolnie dużego budynku komunalnego, w którym znajduje się wynajmowany lokal, a uprawnienia przyznane najemcom nie ograniczają się do pierwszeństwa, lecz przybierają postać wyłączności w zakupie wynajmowanych lokali użytkowych, ponadto w uchwale uzależniono możliwość przeznaczenia lokalu do sprzedaży od wniosku najemcy, co stanowi modyfikację generalnej reguły ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16 poz. 93 z późn. zm.), że zawiązanie umowy najmu nie pozbawia właściciela lokalu prawa do zbycia wynajętego lokalu (art. 678 § 1 k.c.). Zdaniem sądu uchwała wprowadza bezwzględny zakaz wypowiedzania umowy najmu przez właściciela. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zarzucił również inne uchybienia zasadom poprawnej legislacji wymaganej od organów stanowiących prawo (także lokalnych) w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.)). Sąd uznał, że ustawowa delegacja do uregulowania pierwszeństwa w nabyciu lokali użytkowych będących własnością Gminy Miejskiej Kraków została przekroczona przez (a) ustanowienie wyłączności najemców w decydowaniu o przeznaczeniu lokalu do sprzedaży czy przyznanie najemcom uprawnienia z zakresu zarządzania mieniem komunalnym (§ 1 ust. 4 i 7), (b) pozbawienie Gminy jako właściciela prawa wypowiedzenia umów zawartych na czas nieoznaczony (§ 1 ust. 7 zd. 2).

Gmina Miejska Kraków w skardze kasacyjnej z dnia 18 czerwca 2007 r. nie zgodziła się z postawionymi zarzutami, zaskarżając w całości wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 kwietnia 2007 r. i wnosząc o jego uchylenie w całości oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucono naruszenie prawa materialnego i procesowego:

- a) naruszenie przepisu postępowania – art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r. Nr 153 poz. 1270, z późn. zm.), które miało istotny wpływ na wynik sprawy, poprzez przyjęcie przez Sąd orzekający twierdzenia, iż strona przeciwna wnosząc skargę posiadała legitymację skargową;
- b) naruszenie wyżej cyt. ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w zw. z art. 34 wyżej cyt. ustawy o gospodarce nieruchomościami, poprzez przyjęcie przez Sąd w pisemnym uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia twierdzenia, iż Rada Miasta Krakowa przekroczyła zakres delegacji ustawowej, przekształcając ustawowe pierwszeństwo najemców w wyłączność;
- c) naruszenie przepisów prawa materialnego, a to błędną wykładnię § 1 ust. 1 lit. b i § 1 ust. 6 uchwały Rady Miasta Krakowa z dnia 24 maja 2006 r. w zw. z art. 34 ustawy o gospodarce

nieruchomościami i przepisami ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jednolity Dz.U. z 2000 r. Nr 80 poz. 903, z późn. zm.) polegającą na przyjęciu twierdzeń, iż:

- Rada Miasta Krakowa przekroczyła swoje uprawnienia przyznając najemcom lokali użytkowych pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości zabudowanej, w której znajduje się tylko jeden lokal użytkowy, zajmowany w całości przez jednego najemcę lub współnajemców,

- Gmina Miejska Kraków wyraża zgodę na zbycie najemcy w trybie bezprzetargowym lokalu bez uzależnienia tej sprzedaży od uprzedniego wyodrębnienia lokalu, konsekwencją czego jest pierwszeństwo najemcy lokalu zakupującego bezprzetargowo nie tylko wynajmowany lokal, ale i całą nieruchomość, w której znajduje się ten lokal.

Wyrokiem z dnia 30 listopada 2007 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę oraz oddalił skargę kasacyjną osoby fizycznej, która zaskarżyła uchwałę. Z uzasadnienia do tego ostatecznego orzeczenia wynika, że wniesiona przez Radę Miasta Krakowa skarga kasacyjna w zakresie obejmującym zarzut błędnej oceny przez Sąd pierwszej instancji legitymacji osoby skarżącej do wniesienia na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, do Sądu administracyjnego, skargi na uchwałę Rady Miasta Krakowa z dnia 24 maja 2006 r., jest uzasadniona. NSA uznał, że warunkiem uznania legitymacji skargowej skarżącego nie mógł być sam fakt zainteresowania udziałem w przetargach na zakup komunalnego lokalu użytkowego, lecz niebudzące wątpliwości naruszenie jego interesu prawnego. Wejście w życie uchwały Rady Miasta Krakowa z dnia 24 maja 2006 r. interesu prawnego skarżącego nie narusza. Wydanie przez Sąd pierwszej instancji wyroku w wyniku merytorycznego rozpoznania skargi wniesionej przez osobę nie legitymującą się prawem do jej wniesienia, skutkowało koniecznością uchylenia tego wyroku bez rozważania pozostałych zarzutów skargi kasacyjnej.

Wobec powyższego należy przyjąć, że uchylenie przedmiotowej uchwały w przedmiocie zbywania lokali użytkowych jest niezasadne.

Nie można także zgodzić się z zawartym w końcówce uzasadnienia do projektu uchwały w sprawie uchylenia Uchwały Nr CX/1099/06 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 maja 2006 r. w sprawie sprzedaży lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków, stwierdzeniem, że „umieszczenie w § 8 powyższej uchwały zapisów dotyczących zmiany w uchwale Nr XXII/190/03 RMK z dnia 27 sierpnia 2003 r. w sprawie zbywania lokali mieszkalnych jest nieporozumieniem, ponieważ tytuł uchwały o tym nie mówi.”. Taki zapis nie narusza techniki legislacyjnej i przyjętą praktyką jest, że przyjmując nową uchwałę dokonuje się zmian w innych przepisach dotychczas obowiązujących, bez konieczności odniesienia się do wprowadzanych zmian w tytule nowej uchwały.

Ponadto, dla celów porządkowych, w podstawie prawnej projektu uchwały powinna zostać powołana ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali /Dz. U. z 2000r. Nr 80, poz. 903 z późn. zm./, z uwagi na fakt, iż odrębna własność lokali użytkowych ustanawiana jest w trybie tej ustawy.

Niezależnie od powyższego należałoby z ostrożności podzielić obawy Grupy Radnych, że istnieje możliwość, iż zarzuty postawione uchwale, zawarte w uzasadnieniu do wyroku z dnia 17 kwietnia 2007 r. mogą zostać wykorzystane jako przyczyny do zaskarżenia uchwały. Z uwagi na powyższe właściwszym wydawałoby się dokonanie odpowiednich zmian w przedmiotowej uchwale, które poprawiłyby poziom jej „bezpieczeństwa” i tym samym uchroniły ją od ponownego zaskarżenia.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, w tym przede wszystkim fakt, że uchylenie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 kwietnia 2007 r. wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 listopada 2007 r. powoduje, że twierdzenia zawarte w uzasadnieniu do pierwszego z wymienionych orzeczeń nie mają waloru wiążącego dla organów Gminy Miejskiej Kraków, negatywnie opiniuję

projekt uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie uchylecia Uchwały CX/1099/06 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 maja 2006 r. w sprawie sprzedaży lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków – druk nr 597.

Prezydent Miasta Krakowa

/ - /