

05713



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 listopada 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jakub Zieliński
Sędziowie	Sędzia WSA Wiesława Batorowicz Asesor WSA Jan Szuma (spr.)
Protokolant	st. sekr. sąd. Edyta Rurarz - Kwietniewska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 listopada 2018 r.

sprawy ze skargi J K i J K
na uchwałę Rady Miasta Poznania
z dnia 18 października 2016 r. nr XXXVI/611/VII/2016
w przedmiocie zasad udzielenia bonifikaty przy sprzedaży lokali mieszkalnych

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały,
- II. zasądza od Miasta Poznania solidarnie na rzecz skarżących kwotę 300 zł (trzysta złotych) tytułem zwrotu kosztów sądowych.

Wyrok z dnia 07.11.2018
Postanowienie
sygn. akt II SA/Po 760/18 jest prawomocny(e)
od dnia 03.01.2019 r.
podpis sędziego / referenta sądu



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Edyta Rurarz-Kwietniewska
st. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Przedmiotem skargi jest uchwała Rady Miasta Poznania (zwana dalej „Radą”) z dnia 18 października 2016 r., XXXVI/611/VII/2016 w sprawie warunków udzielenia bonifikat i wysokości stawek procentowych przy sprzedaży lokali mieszkalnych (Dz. Urz. Woj. Wlkp. poz. 6248, zwana dalej także „uchwałą XXXVI/611/VII/2016”). Aktem tym organ – powołując się na 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 (na datę uchwały tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm., obecnie Dz. U. z 2018 r., poz. 994, dalej „u.s.g.”) oraz art. 68 ust. 1 pkt 7, art. 68 ust. 1b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (na datę uchwały tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 1774, obecnie Dz. U. z 2018 r., poz. 121, dalej „u.g.n.”) – określił warunki udzielania bonifikat i wysokości stawek procentowych przy sprzedaży lokali mieszkalnych, które pozostają w dyspozycji Policji w rozumieniu art. 90 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (obecnie tekst jednolity tego aktu prawnego opublikowano w Dz. U. z 2017 r., poz. 2067 ze zm. – uw. Sądu, dalej „u.P.”), a które będą zwolnione z tej dyspozycji zgodnie z porozumieniem zawartym w dniu 8 kwietnia 2015 r. pomiędzy Miastem Poznań a Wielkopolskim Komendantem Wojewódzkim Policji w Poznaniu i Komendantem Miejskim Policji w Poznaniu (§ 1 uchwały).

Dalej w uchwale wskazano, że bonifikaty przy sprzedaży lokali mieszkalnych przysługują określonym grupom osób, które tytuł prawny do zajmowanego lokalu uzyskały w drodze przekształcenia istniejących stosunków prawnych w najem na czas nieokreślony, w rozumieniu ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (na datę uchwały tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 150 ze zm., obecnie Dz. U. z 2018 r., poz. 1234 – uw. Sądu, dalej „u.o.p.l.”) i które wniosek o sprzedaż lokalu mieszkalnego złożą do 30 czerwca 2017 r. Do grona osób, którym zgodnie z uchwałą XXXVI/611/VII/2016 przyznano prawo do bonifikat zaliczono: policjantów w służbie stałej, policjantów zwolnionych ze służby, o których mowa w art. 98 u.P. oraz osoby wskazane w art. 29 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej

Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 708).

Uchwałą XXXVI/611/VII/2016 zakwestionowali J. K. i J. K. lokatorzy zamieszkujący lokal będący w dyspozycji Policji przy ul. Ł. w Poznaniu.

Przed przystąpieniem do dalszych wyjaśnień przedstawić należy przebieg zdarzeń, które poprzedziły podjęcie przez Radę uchwały XXXVI/611/VII/2016 oraz tych, które nastąpiły później (zdarzenia te zostały udokumentowane przez skarżących w załącznikach do skargi i nie są kwestionowane przez organ).

Dnia 8 kwietnia 2015 r. Miasto Poznań (dalej zwane „Miastem”) oraz Skarb Państwa – reprezentowany przez Wielkopolskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji (dalej zwanego „Komendantem Wojewódzkim”) oraz Komendanta Miejskiego Policji w Poznaniu (dalej zwanego „Komendantem Miejskim”) podpisali list intencyjny. Strony uwzględniły fakt, że istnieje pewien zasób lokali pozostających w dyspozycji Policji, których właścicielem jest Miasto oraz, że osoby uprawnione do zamieszkiwania w nich są zainteresowane przekształceniem istniejących stosunków najmu w najem na czas nieoznaczony w rozumieniu u.o.p.l. Zdaniem Miasta oraz Komendantów Wojewódzkiego i Miejskiego dzięki przekształceniu, w przypadku przeznaczenia przez Miasto lokali do sprzedaży, możliwym będzie skorzystanie przez najemców z prawa pierwszeństwa, o którym mowa w art. 34 u.g.n. (konkretnie: art. 34 ust. 1 pkt 3 u.g.n. – uw. Sądu) oraz wystąpienie w stosunek najmu na podstawie art. 691 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (obecnie tekst jednolity tego aktu opublikowano w Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm.).

W liście intencyjnym Miasto zobowiązało się także, że wystąpi z inicjatywą uchwałodawczą w celu umożliwienia skorzystania przez osoby uprawnione do zamieszkiwania w lokalach pozostających w dyspozycji Policji z uprawnień wynikających z treści uchwały Rady z dnia 17 października 2000 r., XLV/532/III/2000 w sprawie sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych, których stosunek najmu nawiązał się do 31 grudnia 2008 r., zajmującym lokale, które stały się własnością Miasta w okresie od dnia 1 stycznia 2009 r. do dnia obowiązywania uchwały Rady z dnia 25 lutego 2014 r., LXIII/985/VI/2014 w sprawie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Poznania na lata 2014-2018 (k. 11-12 akt sądowych).

Dnia 8 kwietnia 2015 r. wymienione wcześniej strony odrębnie zawarły także porozumienie, które określało szczegółowo warunki dokonywania przekształceń stosunku najmu nawiązanego na podstawie u.P. oraz poprzednio powszechnie obowiązujących przepisów w stosunek najmu na podstawie u.o.p.l. Porozumienie objęło także pracowników cywilnych i członków ich rodzin zamieszkujących lokale będące w dyspozycji Policji (zob. § 4 porozumienia – k. 16 akt sądowych).

Jak wynika z okoliczności opisanych w zebranej w sprawie dokumentacji zaskarżona uchwała XXXVI/611/VII/2016 została podjęta właśnie w oparciu o wymienione wyżej porozumienie Miasta ze Skarbem Państwa (organami Policji).

Dnia 24 marca 2017 r. J. K. oraz zgłoszona do zamieszkiwania w lokalu przy ul. Ł. J. K., wystąpili o przekształcenie istniejącego stosunku prawnego w najem na czas nieoznaczony w rozumieniu u.o.p.l. (k. 21-23 akt sądowych).

Wnioskiem z dnia 27 marca 2017 r. J. K. i J. K., wystąpili do Wydziału Gospodarki Nieruchomościami Urzędu Miasta Poznania o sprzedaż mieszkania przy ul. Ł. w Poznaniu (k. 37 akt sądowych).

Powyższy wniosek został zaopiniowany pozytywnie przez Prezydenta Miasta Poznania (zwanego dalej „Prezydentem”). Zaznaczono, że najemca nie będzie mógł skorzystać z bonifikaty wynikającej z uchwały XXXVI/611/VII/2016 (k. 24 akt sądowych).

Wnioskiem z dnia 20 lutego 2018 r. J. K. zwrócił się o wskazanie innej podstawy prawnej aniżeli uchwała XXXVI/611/VII/2016, która przewiduje bonifikatę przy wykupie mieszkań dla pracowników Policji innych niż wymienieni w tej uchwale (k. 25 akt sądowych).

Tego samego dnia wystąpili także do Rady zwracając uwagę na mankamenty uchwały XXXVI/611/VII/2016, a w szczególności to, że nie objęła ona prawem do bonifikaty pracowników cywilnych Policji i ich rodzin (k. 27-28 akt sądowych). Przedstawili szereg załączników, w tym listę 9 osób, które znajdują się w podobnej do nich sytuacji i starają się o wykup lokali z bonifikatą (k. 39 akt sądowych).

Pismem z dnia 26 lutego 2018 r., RM-VIII.0005.10.2018 Przewodniczący Rady poinformował J. K. i J. K., że ich „wniosek o zmianę” uchwały XXXVI/611/VII/2016 został przekazany do analizy.

W piśmie z dnia 20 marca 2018 r. Dyrektor do spraw lokalowych Zarządu Komunalnych Zasobów Lokalowych sp. z o.o. w Poznaniu wyjaśnił J. K.,

że stosownie do ustaleń z porozumień z dnia 8 kwietnia 2015 r. w uchwale XXXVI/611VII/2016 przyznano prawo do bonifikat tylko wskazanym tam osobom (k. 26 akt sądowych).

W piśmie z dnia 7 marca 2018 r. J. K. i J. K. doprecyzowali swoje wystąpienie do Rady podkreślając, że wnoszą o podjęcie działań w sprawie warunków przyznawania bonifikat przez Prezydenta oraz przez Radę (k. 43 akt sądowych).

Pismem z dnia 13 marca 2018 r. SLk-II.7125.39.2018 Prezydent ponownie wyjaśnił J. K. i J. K., że ograniczenie kręgu osób uprawnionych do bonifikaty na podstawie uchwały XXXVI/611/VII/2016 wynika z porozumień z organami Policji. Zaznaczył, że Miasto nie prowadzi sprzedaży mieszkań w szerokim zakresie, bowiem ich liczba jest niewystarczająca do zaspokojenia potrzeb szerokiej grupy mieszkańców o niskich dochodach. Zaspokojenie tych potrzeb jest priorytetem Miasta, natomiast wyjątkiem od przyjętej zasady była realizacja porozumienia z Policją. Zdaniem Prezydenta poszerzenie beneficjentów bonifikaty o pracowników cywilnych Policji byłoby złamaniem porozumień oraz w sposób prowadziłoby do nadmiernego poszerzenia kręgu osób uprawnionych.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu J. K. i J. K. – powołując się na art. 45 ust. 1 Konstytucji – wnieśli o stwierdzenie nieważności uchwały XXXVI/611/VII/2016 w zakresie § 2, jako wydanego z naruszeniem art. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Wystąpili także o zasądzenie na ich rzecz kosztów postępowania.

W obszernych wywodach powołali się na wcześniej prowadzoną z władzami Miasta korespondencję i zaznaczyli, że w kwestionowanym przez nich przepisie doszło do – nieuzasadnionego zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) – zróżnicowania uprawnionych do wykupu mieszkania, a w odniesieniu do prawa uzyskania bonifikat zupełnie pominięto pracowników cywilnych Policji. Podnieśli też, że doszło do dyskryminacji części najemców ze względu na wykonywanie innego zawodu (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Zdaniem J. K. i J. K. mieszkańcy lokali należących do jednostki samorządu terytorialnego powinni mieć takiej same prawa do nabycia mieszkań.

W odpowiedzi na skargę Prezydent wniósł o odrzucenie skargi, ewentualnie o jej oddalenie. Na poparcie pierwszego z wniosków wskazał, że J. K. i J. K. nie mają własnego indywidualnego interesu prawnego w zaskarżeniu uchwały.

W ocenie Prezydenta gmina jest uprawniona do określenia, jakie mienie przeznaczone jest do sprzedaży, czy objęcia go innymi czynnościami ze sfery prawa cywilnego. Rada mogła zatem wskazać w uchwale określoną grupę osób jako beneficjentów bonifikaty udzielanej potencjalnym nabywcom lokali gminnych.

W dalszej części uzasadnienia odpowiedzi na skargę organ – na wypadek uznania, że J. K i J K legitymowani do zaskarżenia uchwały – wyjaśnił, że jest ona zgodna z prawem. Prezydent powtórzył, że sprzedaż lokali nie jest obowiązkiem samorządu gminy, a sprzedaż oraz udzielanie bonifikat zależy wyłącznie od jego woli. Zaznaczył też, że w odniesieniu do uchwały XXXVI/611/VII/2016 katalog podmiotów uprawnionych pozostawał bezpośrednio powiązany z treścią porozumienia zawartego 8 kwietnia 2015 r. pomiędzy Miastem, Komendantem Wojewódzkim oraz komendantem Miejskim.

W toku rozprawy sądowej, która odbyła się 7 listopada 2018 r. obecna J K podtrzymała skargę i dodatkowo podkreśliła, że jej mąż od 30 lat pracuje w Policji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Przed przystąpieniem do dalszych wywodów Sąd uznał za konieczne odniesienie się do dwóch kwestii wstępnych.

Po pierwsze należało odnieść się do charakteru uchwały XXXVI/611/VII/2016. Jest to kwestia istotna o tyle, że zgodnie z § 2 uchwały dotyczy ona bonifikat przyznawanych osobom, które wniosek o sprzedaż lokalu mieszkalnego złożą do 30 czerwca 2017 r. Oznacza to, że rozważany akt wywarł już oczekiwane skutki i jawi się obecnie jako „skonsumowany”, jeśli chodzi o krąg osób, które nabyły na podstawie § 2 prawo do bonifikaty. To z kolei nakazuje rozważyć, czy nadal istnieje potrzeba kontroli legalności uchwały XXXVI/611/VII/2016 przez Sąd administracyjny; względnie – inaczej ujmując – czy nadal można twierdzić o istnieniu aktu normatywnego, który kreuje określone prawa lub obowiązki adresatów?

W ocenie Sądu pomimo powyższych cech zaskarżonej uchwały nadal istnieje potrzeba kontroli jej legalności. Pamiętać należy, że zgodnie z art. 68 ust. 1b u.g.n. uchwała rady w sprawie bonifikat od cen sprzedawanych nieruchomości jest aktem prawa miejscowego. Akt ten z całą pewnością od jego wejścia w życie

w sprecyzowanym w nim okresie czasu wywoływał określone skutki materialnoprawne dla jego adresatów. Chociażby z tego punktu widzenia prawidłowość zawartych w niej norm powinna podlegać weryfikacji przez sąd administracyjny.

W tym miejscu podkreślić trzeba, że J. K. i J. K. są osobami charakteryzującymi się cechami predestynującymi ich do kręgu osób będących bezpośrednimi adresatami uchwały, co pozwala zarazem odróżnić ich od osób, których w żaden sposób z jej normami łączyć nie można.

Po pierwsze, bezspornym jest, że J. K. jako główny najemca, a J. K. jako uprawniony do zamieszkiwania członkowie rodziny, zamieszkują w lokalu przy ul. Ł. w Poznaniu na podstawie stosunku prawnego, który nawiązał się w oparciu o decyzję przydziałową Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w Poznaniu z dnia . (k. 29 akt sądowych) oraz umowę z dnia . (k. 30 akt sądowych).

Po drugie, wnioskiem z dnia 27 marca 2017 r. J. K. i J. K. wspólnie wystąpili do Wydziału Gospodarki Nieruchomościami Urzędu Miasta Poznania o sprzedaż mieszkania przy ul. Ł. w Poznaniu (k. 37 akt sądowych).

Po trzecie wreszcie, J. K. oświadczyła (czemu sąd dał wiarę), że jej mąż jest od ponad trzydziestu lat pracownikiem Policji. Pozostaje on zatem w pewnej obiektywnej relacji prawnej w stosunku do formacji, która dysponuje lokalem przy ul. Ł.

Bezspornie zatem skarżący należą do osób będących mieszkańcami lokali będących w dyspozycji Policji oraz skierowali w określonym terminie żądanie nabycia lokalu, które wpisuje się w uregulowania uchwały XXXVI/611/VII/2016. Dodatkowo J. K. posiada status zawodowy, który zbliża go do kręgu uprawnionych z uchwały.

Z wymienionych względów w ocenie Sądu J. K. i J. K. mają prawo oczekiwać kontroli legalności uchwały i to pomimo, że zasadniczy termin składania wniosków o sprzedaż lokali z bonifikatą upłynął przed wniesieniem skargi. Są oni bowiem osobami, które przed tym terminem tak dalece wpisały się w sytuację określoną normami uchwały, że usprawiedliwionym jest postrzeganie ich co do zasady jako jej adresatów (to jest mieszkańców lokalu policyjnego najętego na

podstawie przydziału), tyle, że wyłączonych (jak twierdzą – niesłusznie) z enumeratywnego katalogu zawartego w § 2 uchwały.

Jeśli chodzi natomiast o legitymację do zaskarżenia uchwały XXXVI/611/VII/2016 w kontekście art. 101 u.s.g., to Sąd obecnie orzekający podziela pogląd wyrażony w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 czerwca 2017 r., I OSK 1009/17 (orzeczenia.nsa.gov.pl), w którym uznano prawa osób wyłączonych z działania aktu prawa miejscowego ustanowionego na podstawie art. 68 ust. 1b u.s.g. Poniżej Sąd posłuży się trafną argumentacją zawartą w uzasadnieniu tego postanowienia jako własną.

Przede wszystkim przyznać należy, że z treści art. 101 ust. 1 u.s.g. wynika, iż prawo do zaskarzania uchwał na jego podstawie przysługuje tym podmiotom, które wykażą się konkretnym, indywidualnym interesem prawnym wynikającym z określonej normy prawa materialnego (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2003 r., SK 30/02, OTK ZU 8/A/2003/84 i z dnia 16 września 2008 r., SK 76/06, OTK-A 2008 r., nr 7, poz. 121). Prawo do wniesienia skargi do sądu przysługuje bowiem jedynie takiemu podmiotowi, który wykaże naruszenie przez zaskarżoną uchwałę własnego interesu prawnego lub uprawnienia, w tym rozumieniu, że zaskarżona uchwała godzi w sferę prawną tego podmiotu przez wywołanie negatywnych następstw prawnych np. przez zniesienie, ograniczenie, czy też uniemożliwienie realizacji jego uprawnienia lub interesu prawnego. Uwzględnienie skargi wniesionej w trybie omawianego przepisu uzależnione jest od jednoczesnego naruszenia interesu prawnego i naruszenia obiektywnego porządku prawnego. Skarga złożona w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis* (skargi powszechnej) i do jej wniesienia nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia (zob.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2005 r., sygn. akt OSK 1437/2004, „Wokanda” 2005 r., nr 7-8).

Badając interes prawny J K i J K przypomnieć jeszcze raz trzeba, że posiadają oni obiektywnie większość cech pozwalających uznać ich za adresatów uchwały XXXVI/611/VII/2016, z tym tylko jednym zastrzeżeniem, że przez enumeratywne określenie pozytywne statusu zawodowego osób uprawnionych do bonifikaty z ceny sprzedaży lokali komunalnych, zostali oni *a contrario* wykluczeni z kręgu osób uprawnionych.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 pkt 7 u.g.n. właściwy organ może udzielić bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3, na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana jako lokal mieszkalny. Postanowienia art. 67 ust. 3 u.g.n. regulują ustalenie ceny przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej, o której mowa w art. 37 ust. 2 i 3 u.g.n. Zgodnie zaś z art. 37 ust. 2 pkt 1 u.g.n. nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli jest zbywana na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo, stosownie do art. 34. Na mocy natomiast art. 34 ust. 1 pkt 3 u.g.n., w przypadku zbywania nieruchomości, osobom fizycznym i prawnym pierwszeństwo w ich nabyciu, z zastrzeżeniem art. 216a, przysługuje osobie, która jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony.

Prawo do bonifikaty od ceny, w razie sprzedaży lokalu mieszkalnego najemcy lokalu, któremu przysługuje pierwszeństwo, o którym mowa w art. 34 ust. 1 pkt 3, jest zatem przewidziane w materialnej normie art. 68 ust. 1 pkt 7 u.g.n., przy czym warunkiem przysługiwania tego prawa jest uchwała rady. Uchwała rady w przedmiocie bonifikaty, w szczególności warunków udzielenia bonifikat oraz stawek procentowych, zgodnie z art. 68 ust. 1b, następuje przed udzieleniem bonifikaty przez właściwy organ. Uchwała ta określa w sposób abstrakcyjny i generalny warunki udzielenia bonifikat oraz stawki procentowe i ma charakter aktu prawa miejscowego. Taka uchwała jest też wiążąca dla organu wykonawczego udzielającego bonifikaty w indywidualnej sprawie. W konsekwencji ma bezpośredni wpływ na czynność cywilnoprawną polegającą na zbyciu nieruchomości gminnej w postaci lokalu mieszkalnego.

Skoro zatem dana uchwała rady gminy z jednej strony jednoznacznie precyzuje, do której grupy mieszkańców nieruchomości z zasobu komunalnego lokali jest skierowana i te podmioty uprawnia co do zasady do bonifikaty z art. 68 ust. 1 pkt 7 i art. 34 ust. 1 pkt 3 u.g.n., a zarazem przez określenie pewnych ich cech wyłącza pewną podgrupę mieszkańców z tego prawa, to w ocenie Sądu taka uchwała wywiera bezpośredni wpływ na zakres uprawnień materialnych tych ostatnich. Podmioty wyłączone uchwałą z grupy potencjalnych, według ustawy, beneficjentów uznaniowego aktu organu gminy, zostają w ten sposób pozbawione warunkowego prawa przyznanego przepisami art. 68 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 67 ust. 3 oraz art. 34 ust. 1 pkt 3 u.g.n.

Dalej dodać należy, że to, że uchwała z art. 68 ust. 1b u.g.n. ma charakter „uznaniowy” (por. Arkadiusz Prusaczyk [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz*, Warszawa 2011, s. 293-294), nie może pozbawiać mieszkańców lokali zasadniczo objętych bonifikatami, ale zarazem wyłączonych z możliwości uzyskania tych bonifikat, prawa do kwestionowania rozstrzygnięcia organu stanowiącego gminy.

Uchwała rady gminy w przedmiocie warunków udzielania bonifikat dotyczy więc interesu prawnego najemcy lokalu mieszkalnego objętego zakresem działania tej uchwały. Jeśli natomiast uchwała ta wyłącza zastosowanie bonifikaty od ceny w razie zbycia określonego lokalu mieszkalnego określonym mieszkańcom, to zachodzi drugi konieczny element wynikający z art. 101 ust. 1 u.s.g. – naruszenie interesu prawnego. Powyższe nie przesądza jednak jeszcze oczywiście o sprzeczności określonych postanowień uchwały z prawem.

Przechodząc natomiast do oceny zgodności uchwały XXXVI/611/VII/2016 z prawem i odnosząc się do zarzutów skargi Sąd stwierdza, że na uwzględnienie zasługuje zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji, który wyraża zasadę równości wobec prawa. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada równości w odniesieniu do legislatury rozumiana jest w ten sposób, najogólniej ujmując, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości, należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna. Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza on odstępstwo od zasady równości. Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji. Jest ono dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione trzy warunki:

- kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;
- waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;

- kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r., P 20/09, OTK-A 2010/2/13).

Ponadto z orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że „jednym z podstawowych prawnych i politycznych zadań konstytucji we współczesnym państwie prawnym jest (...) ustanowienie zasad jasnego, zrozumiałego i skutecznie działającego systemu postępowania organów władzy, administracji i sądownictwa, i to takiego systemu, który zostanie powszechnie zaakceptowany jako przejrzysty, uczciwy i sprawiedliwy. Jednym z fundamentów takiego systemu jest założenie, iż obywatele, których prawna i faktyczna sytuacja wobec działających organów administracji jest zbliżona, mogą oczekiwać, iż zostaną wobec nich podjęte decyzje o podobnej, jeśli nie tożsamej treści” (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 1990 r., III ARN 28/90, OSP 1992/7/150). Można uznać, że w okolicznościach niniejszej sprawy doprecyzowaniem tej ogólnej tezy jest stanowisko wyrażone przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z 13 grudnia 2016 r., I OSK 2243/16 (orzeczenia.nsa.gov.pl), że w świetle art. 68 ust. 1 pkt 1 i ust. 1b u.g.n. udzielenie bonifikaty jest wyłącznie uprawnieniem, a nie obowiązkiem właściwego organu i rada może określić w sposób zróżnicowany wysokość bonifikaty. Musi się to jednak odbywać w oparciu o jasne i sprawiedliwe zasady. Podobny pogląd wyrażony został także w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 2018 r., I OSK 559/18 (orzeczenia.nsa.gov.pl).

W ocenie Sądu rozstrzygającego tę sprawę, na obecnym etapie nie można uznać, że pozbawienie skarżących prawa do udzielenia bonifikaty przy sprzedaży lokalu odbyło się w oparciu o jasne i sprawiedliwe zasady, które pozostają w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji oraz, że kryteria pozbawienia prawa do bonifikaty pozostają w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Przy tym odmowę udzielenia bonifikaty należy odróżnić od możliwości zróżnicowania wysokości bonifikaty.

Jak wskazano na wstępie niniejszego uzasadnienia zaskarżona uchwała XXXVI/611/VII/2016 określa warunki udzielania bonifikat i wysokości stawek procentowych przy sprzedaży lokali mieszkalnych, które pozostają w dyspozycji Policji w rozumieniu art. 90 u.P., a które będą zwolnione z tej dyspozycji zgodnie

z porozumieniem zawartym w dniu 8 kwietnia 2015 r. pomiędzy Miastem Poznań a Komendantem Wojewódzkim i Komendantem Miejskim (§ 1 uchwały).

W tym miejscu zaznaczyć należy, co zostało wyżej już uwypuklone, że J K i J K są mieszkańcami lokalu mieszkalnego pozostającego w dyspozycji Policji w rozumieniu uchwały XXXVI/611/VII/2016.

Zauważyć należy, że zaskarżona uchwała w § 1 doprecyzowuje, że dotyczy lokali mieszkalnych, „które będą zwolnione z tej dyspozycji (Policji) zgodnie z porozumieniem zawartym w dniu 8 kwietnia 2015 r. pomiędzy Miastem Poznań a Wielkopolskim Komendantem Wojewódzkim Policji w Poznaniu i Komendantem Miejskim Policji w Poznaniu”. Jak już zostało wskazane, porozumienie to jest znane sądowi (k. 13-20 akt sądowych), a z kontekstu sprawy i jednoznacznych wypowiedzi organu wynika, że katalog podmiotów uprawnionych do uzyskania bonifikaty „bezpośrednio związany jest z treścią Porozumienia, którego celem jest umożliwienie przekształcenia istniejących stosunków najmu lokali pozostających w dyspozycji Policji w najem na czas nieokreślony [...], co miało umożliwić najemcom skorzystanie z prawa pierwszeństwa zgodnie z art. 34 u.g.n. [...]” (cyt. z odpowiedzi na skargę, k. 59 verte akt sądowych).

Odnosząc się do powyższego Sąd zauważa, że argumentacja organu odwołująca się do treści porozumienia Miasta z Komendantami Wojewódzkim i Miejskim z dnia 8 kwietnia 2015 r. jest o tyle niezrozumiała, że w porozumieniu tym nie ma mowy o bonifikatach przewidzianych w art. 68 u.g.n. i ich zakresie podmiotowym, a w szczególności strony porozumienia nie przewidywały, że bonifikaty te mają dotyczyć (i dlaczego) tylko dla funkcjonariuszy i byłych funkcjonariuszy Policji i innych służb mundurowych. Co więcej zaznaczyć należy, że porozumienie z dnia 8 kwietnia 2015 r., inaczej jakby mogło wynikać z argumentacji organu, nie dotyczyło jedynie mieszkań najmowanych przez funkcjonariuszy i byłych funkcjonariuszy, ale adresowane było do wszystkich najemców lokali będących w dyspozycji Policji, a będących własnością Miasta. Można się zgodzić, że dla funkcjonariuszy zastrzeżono w porozumieniu specjalny tryb postępowania (§ 1 porozumienia, k. 14 akt sądowych), niemniej jednak wprost w § 4 uregulowano także możliwość dokonywania przekształceń najmu lokali zamieszkałych przez pracowników cywilnych i byłych pracowników cywilnych w najem na czas nieokreślony w rozumieniu u.o.p.l., z tą tylko różnicą, że w tym przypadku zastrzeżono, iż Miasto indywidualnie „rozpatrzy kwestię zawarcia nowej umowy najmu”. Dodać też trzeba,

że zarówno wskazany § 1 jak i § 4 porozumienia podpadały pod wskazania tej samej preambuły głoszącej, że intencją władz Miasta i Komendantów Policji jest umożliwienie dotychczasowym najemcom mieszkań policyjnych skorzystanie perspektywicznie z prawa pierwszeństwa nabycia, o którym mowa w art. 34 u.g.n.

Zdaniem Sądu nie jest więc przekonujące stanowisko Prezydenta reprezentującego w niniejszej sprawie Radę, że przyznany uchwałą XXXVI/611/VII/2016 zakres bonifikat (a w szczególności jego ograniczenie do osób posiadających status funkcjonariuszy i byłych funkcjonariuszy), „wynika bezpośrednio” z porozumienia z dnia 8 kwietnia 2015 r. W porozumieniu tym co prawda nieco odmiennie traktuje się funkcjonariuszy, niemniej jednak nie ulega wątpliwości, że dotyczy ono także najemców-pracowników cywilnych Policji zamieszkujących w lokalach będących w dyspozycji tej formacji. Stosunki najmu tych ostatnich, tak jak w przypadku najemców-funkcjonariuszy, miały także podlegać przekształceniom w najem na czas nieokreślony w rozumieniu u.o.p.l., co docelowo miało otwierać drogę do zbycia lokali. Innymi słowy, treść porozumienia z dnia 8 kwietnia 2015 r. pozostawała obojętna z punktu widzenia przyszłej regulacji dotyczącej ewentualnych bonifikat związanych ze sprzedażą, tym bardziej, że w gruncie rzeczy perspektywicznie zakładano w nim przygotowanie do zbycia tak lokali zamieszkałych przez funkcjonariuszy jak i zamieszkałych przez cywilnych pracowników Policji (§ 4 porozumienia).

W jednym z pism znajdujących się w aktach (k. 44 verte akt sądowych) Prezydent wskazuje, że „Miasto Poznań nie prowadzi sprzedaży mieszkań w tak szerokim zakresie jak do tej pory, bowiem ich liczba jest niewystarczająca do zaspokojenia potrzeb szerokiej grupy mieszkańców o niskich dochodach”. Dodano dalej, iż poszerzenie bonifikat (określonych w uchwale XXXVI/611/VII/2016) na pracowników cywilnych Policji „w sposób nieuprawniony poszerzyłoby grupę beneficjentów Miasta”, a „taka sytuacja spowodowałaby protesty pozostałych mieszkańców”.

Powyższe argumenty także w ocenie Sądu nie są przekonujące.

Sąd podkreśla, że oceniając argumentację Prezydenta, to jest czy w sposób dopuszczalny zróżnicowano adresatów uchwały XXXVI/611/VII/2016 (mieszkańców lokali pozostających w dyspozycji Policji), zadać należy pytanie, czy podany przez organ powód braku bonifikat dla pracowników cywilnych Policji (przy jednoczesnym przyznaniu ich funkcjonariuszom i byłym funkcjonariuszom), znajduje oparcie

w zasadach, które pozostają w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji oraz, czy kryteria pozbawienia prawa do bonifikaty pewnej grupy mieszkańców lokali policyjnych pozostają w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W tym kontekście zauważyć należy, że art. 68 ust. 1 pkt 7 u.g.n. stanowi, że właściwy organ może udzielić bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3, na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku, jeżeli nieruchomości jest sprzedawana jako lokal mieszkalny. Natomiast ust. 1b tego artykułu stanowi, że w zarządzeniu wojewody albo uchwale rady lub sejmiku, o których mowa w ust. 1, określa się w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych. Zarządzenie wojewody albo uchwała rady lub sejmiku stanowi akt prawa miejscowego lub może dotyczyć indywidualnych nieruchomości.

Można się zgodzić z organem, że z żadnego z tych przepisów nie można wyprowadzić obowiązku udzielenia przez gminę bonifikaty osobom, które spełniają warunki nabycia lokali gminnych. Jest to uprawnienie właścicielskie gminy, z którego jej organy mogą, lecz nie muszą skorzystać.

Nie można jednak zapominać, że u.g.n. reguluje gospodarkę nieruchomościami pozostającymi w domenie publicznej, a regulacje dotyczące sprzedaży (art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g.) i bonifikat (art. 68 ust. 1b u.g.n.) regulowane są prawem miejscowym. Oznacza to, że jeśli już gmina decyduje się na udzielanie bonifikat przy sprzedaży (w tym przypadku lokali mieszkalnych), to musi to uczynić tak, aby podmioty, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, nie doznały nieusprawiedliwionego odstępstwa od zasady równości. O tym, na jakich warunkach odstępstwo jest możliwe bez naruszenia zasady równości wskazano na wstępie niniejszego uzasadnienia.

Trzeba sobie zatem odpowiedzieć na pytanie, jak ma się brak bonifikaty dla części mieszkańców lokali pozostających w dyspozycji Policji będących pracownikami cywilnymi tej formacji do celu regulacji, którym było - według stanowiska Prezydenta – realizowanie porozumienia z dnia 8 kwietnia 2015 r. oraz ograniczenie liczby sprzedawanych lokali w celu zabezpieczenia zasobu komunalnego do realizacji potrzeb osób o niskich dochodach.

Zdaniem Sądu, można sobie wyobrazić sytuację, w której ze względu na potrzebę zachowania gminnego zasobu lokalowego w celu zaspokajania potrzeb

osób o niskich dochodach Miasto chciałoby zachować własność określonej puli lokali. Sytuacja taka zrozumiała i usprawiedliwiona. Dla Sądu nie jest jednak jasne, ani zrozumiałe, jak przyznanie bonifikat dla najemców lokali pozostających w dyspozycji Policji funkcjonariuszom i byłym funkcjonariuszom, z jednoczesnym ograniczeniem tego prawa wobec najemców tych lokali nie będących funkcjonariuszami, miałoby się przyczynić do zabezpieczenia zasobu lokali komunalnych. Po pierwsze zaznaczyć należy, że niezależnie od kwestii bonifikat, Miasto nie jest przecież zmuszone prowadzić sprzedaży lokali komunalnych, jeżeli uzna, że w danych okolicznościach nie przemawiają za tym założenia gospodarki tymi lokalami. Po drugie wreszcie, o ile Sąd zdaje sobie sprawę, że za ograniczeniem bonifikat dla najemców lokali pozostających w dyspozycji Policji będących pracownikami cywilnymi przemawiać mogły względy finansowe, to jednak zwraca uwagę, iż dbałość miasta o te względy nie może następować kosztem arbitralnie wybranej grupy osób, w sytuacji, gdy Miasto przecież zarazem innym najemcom, tyle że będącym funkcjonariuszami lub byłymi funkcjonariuszami, bonifikaty właśnie przyznaje. Ci drudzy – na tle pracowników cywilnych – nie wyróżniają się przy tym żadną cechą, która predestynowałaby ich do lepszego traktowania w akcie prawa miejscowego wydanym na podstawie art. 68 ust. 1b u.g.n.

Sąd uzupełniając podkreśla nadto, że uchwała – taka jak zaskarżona w niniejszej sprawie – znajduje podstawę w przepisach o gospodarce nieruchomościami. Przepisy te, jak już wskazywano, co do zasady nie nakazują jednostce samorządu terytorialnego ani sprzedawać ani udzielać wszystkim bonifikat od ceny sprzedaży lokali będących w jej zasobie. Nie oznacza to jednak, że adresatów aktów prawa miejscowego dotyczących gospodarowania zasobem nieruchomości komunalnych można dowolnie różnicować, w szczególności różnicować ze względu na cechy całkowicie obce ustawie o gospodarce nieruchomościami. Do takich cech należą w ocenie Sądu kryteria zawodowe – pozostawanie bądź nie pozostawanie funkcjonariuszem (byłym funkcjonariuszem). Dodać można, że prawo oczywiście zna szereg przywilejów związanych z zakwaterowaniem funkcjonariuszy różnych służb (zob. art. 88 i nast. u.P.). Te jednak ustanowiono w ustawach dotyczących tych służb i nie kreują one kryteriów pozwalających faworyzować, bez żadnego innego uzasadnienia, tam uprzywilejowanych grup osób w aktach wydawanych na podstawie ogólnych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Podsumowując Sąd przyznając rację organowi, że Miasto dysponuje dużym zakresem samodzielności, gdy chodzi o gospodarowanie zasobem mieszkaniowym, stwierdził, iż nie oznacza to jednak całkowitej dowolności. W kontrolowanej uchwale Rada zdecydowała o przyznaniu bonifikat od ceny sprzedaży nabywcom będącym najemcami lokali, które dotychczas pozostawały w dyspozycji Policji. Wyróżnienie takiej grupy adresatów było dopuszczalne. Jest to bowiem grupa, która w określony sposób weszła w stosunki prawne najmu i która zajmuje określone nieruchomości. Sąd nie znalazł jednak podstaw, aby z prawa do bonifikat wyłączyć najemców-pracowników cywilnych czy byłych pracowników cywilnych między innymi Policji, którzy zamieszkują lokale będące dotychczas w dyspozycji tej formacji. Najemców-pracowników cywilnych (byłych pracowników cywilnych) służb nie różni bowiem od najemców-funkcjonariuszy (byłych funkcjonariuszy) żadna cecha relewantna, którą dałoby się uzasadnić w kontekście przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wyłączenie więc prawa do bonifikaty względem pracowników cywilnych (byłych pracowników cywilnych) nastąpiło z naruszeniem art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Sąd odstąpił od przedstawienia odrębnych rozważań dotyczących oceny uchwały XXXVI/611/VII/2016 w kontekście ogólnych zasad wynikających z art. 2 Konstytucji RP uznając, że stwierdzenie uchybienia zasadzie równości stanowiło wystraszającą przesłankę uznania tej uchwały za naruszającą prawo.

W tej sytuacji Sąd na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm. – dalej „P.p.s.a.”) orzekł jak w sentencji wyroku. Stwierdzenie nieważności objęło całą uchwałę XXXVI/611/VII/2016, gdyż wyeliminowanie jedynie jej § 2 – który kwestionowali skarżący – czyniłoby tę uchwałę niekompletną.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 P.p.s.a., a na zasądzone koszty złożyła się kwota uiszczonego wpisu od skargi.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Edyta Ruracz-Kwiatkowska
st. sekretarz sądowy