

## I OSK 2236/12, Skarga do sądu administracyjnego na uchwałę lub zarządzenie organu gminy. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie

### Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 22 marca 2013 r.

### I OSK 2236/12

### Skarga do sądu administracyjnego na uchwałę lub zarządzenie organu gminy.

#### TEZA aktualna

Skoro w świetle art. 101 ust. 1 u.s.g. do wniesienia skargi legitymuje wyłącznie fakt naruszenia interesu prawnego, a nie tylko zagrożenia naruszeniem, to podmiot wnoszący skargę winien wykazać, w jaki sposób doszło do naruszenia jego prawem chronionego interesu lub uprawnienia, polegającego na istnieniu bezpośredniego związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą, a własną, indywidualną i prawnie gwarantowaną sytuacją (nie zaś sytuacją faktyczną). Musi udowodnić, że zaskarżona uchwała naruszając prawo, jednocześnie negatywnie wpływa na jego sferę materialnoprawną, pozbawia go np. pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację.

#### UZASADNIENIE

##### Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Izabella Kulig-Maciszewska.

Sędziowie: NSA Bożena Popowska (spr.), del. WSA Marian Wolanin.

##### Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 22 marca 2013 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej W. Ś. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 30 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Rz 107/12 w sprawie ze skargi W. Ś. na uchwałę Rady Miasta N. D. z dnia (...) października 2011 r. nr (...) w przedmiocie wyrażenia zgody na oddanie w dzierżawę nieruchomości w trybie bezprzetargowym oddała skargę kasacyjną.

##### Uzasadnienie faktyczne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie wyrokiem z dnia 30 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Rz 107/125 po rozpoznaniu skargi W. Ś. na uchwałę Rady Miasta N. D. z dnia (...) października 2011 r. nr (...) w przedmiocie wyrażenia zgody na oddanie w dzierżawę nieruchomości w trybie bezprzetargowym, oddalił skargę.

W uzasadnieniu wyroku wskazano, że przedmiotem skargi jest uchwała Rady Miejskiej w N. D. z (...) 10.2011 r., nr (...) w sprawie wyrażenia zgody na oddanie A. S. w dzierżawę na okres 10 lat części nieruchomości o pow. 0,0100 ha na działce nr ewid. (...) w N. D. przy ul. (...) z przeznaczeniem pod budowę pawilonu handlowego, w trybie bezprzetargowym oraz wyrażająca zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy. Skarżonej uchwałie zarzucono naruszenie art. 37 ust. 4, art. 37 ust. 4 w zw. z art. 37 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm. - dalej u.g.n.) przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie oraz art. 37 ust. 4 w zw. z art. 12 u.g.n. przez wyrażenie zgody na oddanie w dzierżawę nieruchomości w trybie bezprzetargowym, co w okolicznościach sprawy narusza zasady prawidłowej gospodarki mieniem komunalnym. Skarżący wskazał, że jest również zainteresowany nabyciem przedmiotowej nieruchomości, ewentualnie jej dzierżawą, celem zabudowy obiektem biurowym, w nawiązaniu do sąsiedniej swojej zabudowy, o czym informował Radę Miejską w N. D. W tych okolicznościach skarżący podniósł, że powinien zostać zorganizowany przetarg na jej zbycie. Skarżący podkreślił, że odstąpienie od przetargowej formy zawarcia umowy dzierżawy na okres dłuższy niż 3 lata, o którym mowa w art. 37 ust. 3 u.g.n., stanowi wyjątek od ogólnej reguły, a Rada Miejska nie powinna go stosować według własnego uznania. Skarżący zwrócił uwagę, że mienie komunalne powinno służyć celom publicznym i zaspokajać potrzeby wspólnoty lokalnej, a wyzbycie się tego mienia na rzecz innych podmiotów powinno następować z dbałością o interes publiczny i finanse jednostki samorządu terytorialnego. W ocenie skarżącego, jeżeli dwa podmioty zgłaszały zainteresowanie danym składnikiem mienia komunalnego, powinien zostać zorganizowany przetarg, co pozwoliłoby na wybór najkorzystniejszej dla gminy oferty.

W odpowiedzi na skargę, Rada Miejska w N. D. wniosła o jej oddalenie oraz zasądzenie kosztów postępowania. Rada Miejska zakwestionowała, aby skarżący posiadał we wniesieniu skargi interes prawny w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g., legitymując się wyłącznie interesem faktycznym. W ocenie organu, podjęta uchwała nie naruszyła przepisu art. 37 ust. 4 u.g.n.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie rozpatrując skargę uznał, że nie zasługuje ona na uwzględnienie, ponieważ zaskarżona uchwała nie narusza prawa. W uzasadnieniu wyroku wskazano, że bezsporne w sprawie jest, że działka (...) była przedmiotem zainteresowania A. S. i W. Ś. Uwzględniając fakt, że przedmiotowa skarga wniesiona została w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm. - dalej u.s.g.) Sąd I instancji stwierdził, że przed rozpoznaniem skargi zobowiązany jest w pierwszej kolejności do weryfikacji przesłanek jej dopuszczalności. Zatem, Sąd ma obowiązek zbadania, czy sprawę wniesiono w sprawie z zakresu administracji publicznej oraz czy przed jej wniesieniem skarżący wezwał organ do usunięcia naruszenia prawa oraz czy legitymuje się interesem prawnym w zaskarżeniu uchwały.

Na podstawie akt sprawy Sąd I instancji stwierdził, że skarżący dopełnił warunku uprzedniego wezwania do usunięcia naruszenia prawa a skarga z uwagi na jej przedmiot mogła być wniesiona w trybie art. 101 u.s.g., bowiem sprawa będąca przedmiotem zaskarżonej uchwały mieści się w zakresie administracji publicznej. Nadto, skarga została wniesiona w terminie, o jakim mowa w art. 53 § 24 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm. - dalej p.p.s.a.).

Badając legitymację procesową strony skarżącej Sąd I instancji stwierdził, że prawo do kwestionowania uchwały organów gminy w trybie art. 101 u.s.g. ma tylko ten, kto wykaze, że zaskarżoną uchwałą został naruszony jego interes prawny lub uprawnienie. W doktrynie i orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia musi występować obiektywnie i odnosić się do realnie istniejącej potrzeby ochrony prawnej. Musi to być interes własny, zindywidualizowany i skonkretyzowany. Interes ten powinien wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę. Zatem, musi istnieć związek między zaskarżoną uchwałą, a sferą indywidualnych praw skarżącego, wynikających z przepisów prawa. Tak więc, skarżący musi się wykazać nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także naruszeniem tego interesu lub uprawnienia. Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia stanowi bowiem przesłankę dopuszczalności skargi i otwiera drogę do jej merytorycznej oceny.

Mając powyższe na uwadze, Sąd instancji stwierdził, że skarżący naruszenie interesu upatruje w uniemożliwieniu mu realizacji prawa do nabycia w drodze przetargu działki ewidencyjnej (...), albo zawarcia z nim umowy dzierżawy uważając, że posiadanie tej działki poprawiłoby warunki zagospodarowania także jego działki.

W nawiązaniu do powyższego, Sąd I instancji wskazał, że zgodnie z art. 37 ust. 1 u.g.n., z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu. Wedle art. 37 ust. 4 u.g.n., nieruchomości są oddawane w użytkowanie wieczyste, najem lub dzierżawę na okres powyżej 3 lat tylko w drodze przetargu. Od tej reguły istnieje wyjątek, polegający na tym, że właściwa rada odstąpi od tej formy, jednak powinien on być stosowany w sytuacjach nadzwyczajnych. W rozpoznawanej sprawie taka okoliczność nie ma miejsca. Sformułowanie ww. przepisu przesądza, iż w konkretnych okolicznościach może się zdarzyć, że jedna nieruchomość może potencjalnie być przedmiotem zainteresowania kilku podmiotów. Jeśli tak jest, zbycie nieruchomości bez przetargu będzie dotknięte wadą sprzeczności z prawem. Sąd stwierdził, że w stosunku do działki (...) skarżącemu nie przysługuje żadne prawo, zarówno rzeczowe, czy też wynikające ze stosunku zobowiązaniowego. Skarżący, wskazując na możliwość zagospodarowania działki, uzasadnia jedynie swój interes faktyczny, a nie prawny. Sąd w niniejszej sprawie podziela stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 19 października 2007 r., sygn. akt I OSK 1338/07 (LEX 438927), wedle którego nie narusza interesu prawnego właściciela nieruchomości sąsiedniej uchwała zezwalająca na zbycie nieruchomości gminnej na rzecz innej osoby. Uchwała ta w żaden sposób nie wpływa na sferę prawną właściciela nieruchomości sąsiedniej, o ile nie przysługuje mu żadne prawo rzeczowe do nieruchomości, której dotyczy uchwała. Podobne stanowisko wyraził NSA w wyroku z dnia 22 lutego 2012 r., I OSK 2143/11, CBOIS).

Zgodnie z treścią art. 101 ust. 1 u.s.g., przesłanką konieczną dla skutecznego podważenia uchwały jest wykazanie, a więc udowodnienie przez skarżącego, że uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienie. Nawet potencjalna możliwość pogorszenia warunków zagospodarowania własnej nieruchomości nie stanowi o naruszeniu interesu prawnego, ale co najwyżej faktycznego. Skoro więc skarżący nie wykazał interesu prawnego w zaskarżeniu do Sądu administracyjnego opisanej na wstępie uchwały, to Sąd I instancji oddalił skargę nie dokonując jej merytorycznej oceny.

Wymieniony wyżej wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie został w całości zaskarżony przez W.Ś. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie przepisu art. 101 ust. 1 u.s.g. w zw. art. 32 ust. 1 i art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji RP poprzez dokonanie błędnej interpretacji i uznanie, że skarżący nie posiada interesu prawnego w zaskarżeniu uchwały Rady Miasta N. D., z dnia (...) października 2011 r., nr (...), w sprawie wyrażenia zgody na oddanie w dzierżawę nieruchomości w trybie bezprzetargowym, podczas gdy w wyniku podjęcia tego aktu przez organ, doszło do naruszenia prawa skarżącego do traktowania go na jednakowych zasadach z innymi obywatelami RP. Skarżący zarzucił również naruszenie przepisu art. 1 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych, poprzez odmowę przeprowadzenia kontroli działalności administracji publicznej, do czego sądy administracyjne zostały powołane. Mając na uwadze powyższe zarzuty, autor skargi kasacyjnej wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Rzeszowie.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej, uzasadniając fakt posiadania interesu prawnego w zaskarżeniu uchwały Rady Miasta N. D., kasator powołał się na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 1995 r., w sprawie o sygn. akt IV SA 346/93, w którym wyrażono pogląd, że naruszenie interesu prawnego to także naruszenie subiektywnie pojmowanego przez skarżącego jego interesu, które obiektywnie polega na nieprzestrzeganiu przez organ norm prawnych powszechnie obowiązujących. W przedmiotowej sprawie, źródłem interesu prawnego skarżącego jest przepis art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, z którego wynika prawo do równego traktowania przez władzę publiczną, realizowane w szczególności poprzez stosowanie przez te władze jednakowych zasad w kształtowaniu stosunków prawnych pomiędzy obywatelami a władzą publiczną. Wnoszący skargę kasacyjną stwierdził, że przejawem tej zasady są przepisy u.s.g., które wprowadzają zasadę zbywania nieruchomości stanowiących własność komunalną w trybie przetargu nieograniczonego, w którym każdy może wziąć udział i złożyć ofertę, a więc wprowadzające jednakowe zasady dla wszystkich zainteresowanych nabyciem danych nieruchomości. Jeżeli natomiast organ administracji publicznej wyraża zgodę na zbycie nieruchomości w trybie bez przetargu na rzecz oznaczonej osoby, to dochodzi do jej uprzywilejowania względem pozostałych osób, przejawiających chęć nabycia tej samej nieruchomości. Poprzez podjęcie takiej uchwały dochodzi więc do naruszenia prawa do równego traktowania przez władzę publiczną. Rada gminy może podjąć decyzję wyrażoną w formie uchwały, która skutkuje akceptowanym przez ustawodawcę naruszeniem prawa do równego traktowania, o ile decyzja ta jest uzasadniona i spełnione zostaną ustawowe warunki konieczne do podjęcia uchwały. Nie oznacza to jednak, że osoba, która staje pozbawiona prawa do równego traktowania wobec prawa w wyniku podjęcia przez radę gminy uchwały o wyrażeniu zgody na bezprzetargowe zbycie nieruchomości, nie może podjąć kroków zmierzających do weryfikacji prawidłowości podjęcia tego aktu przez władzę publiczną w kierunku zgodności z prawem.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych, wnoszący skargę kasacyjną stwierdził, że naruszeniem ww. przepisu jest stwierdzenie przez Sąd I instancji, że w przedmiotowej sprawie działalność organów administracji publicznej jest niezgodna z prawem i odmowa przeprowadzenia kontroli tej działalności.

## Uzasadnienie prawne

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga nie ma usprawiedliwionych podstaw.

Stosownie do postanowień art. 183 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm. - dalej p.p.s.a.), Naczelnny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej. Związanie Naczelnego Sądu Administracyjnego podstawami skargi kasacyjnej wymaga prawidłowego ich określenia w skardze kasacyjnej. Oznacza to konieczność powołania konkretnych przepisów prawa, którym zdaniem Skarżącego, Sąd uchybił, uzasadnienia ich naruszenia, a w razie zgłoszenia zarzutu naruszenia prawa procesowego wykazania dodatkowo, że to wytknięte uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Z urzędu Naczelnny Sąd Administracyjny bierze pod uwagę tylko nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z przesłanek nieważności postępowania, wymienionych w art. 183 § 2 p.p.s.a. Sprawa ta mogła być zatem rozpoznana przez Naczelnny Sąd Administracyjny w granicach zakreślonych w skardze kasacyjnej.

W skardze kasacyjnej zarzucono Sądowi I instancji odmowę przeprowadzenia kontroli działalności administracji publicznej, do czego zobowiązuje sądy administracyjne art. 1 Prawa o ustroju sądów administracyjnych oraz naruszenie art. 101 u.s.g. w związku konstytucyjną zasadą równości, poprzez uznanie, że skarżący nie mają legitymacji procesowej do zaskarżenia przedmiotowej uchwały.

Odnosnie pierwszego zarzutu wskazać należy, że nie jest on usprawiedliwiony. Z postanowień art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) wynika, że sąd administracyjny został powołany do kontroli działalności organów administracji publicznej. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg m.in. na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne, niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.). Kontrolę merytoryczną zaskarżonego aktu musi jednak poprzedzać kontrola formalna skargi. Art. 50 p.p.s.a. normuje podstawową kwestię dopuszczalności skargi, tj. legitymację do wniesienia skargi, czyli warunek prawidłowego zaskarżenia określonego aktu lub czynności.

Tak więc, przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zaskarżonej uchwały, w zakresie zasadności skargi wniesionej na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., Sąd obowiązany jest do dokonania w pierwszej kolejności oceny legitymacji skarżących. Dopiero ustalenie, że skarżący posiadają legitymację do wniesienia skargi na uchwałę organu gminy, otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania sprawy. Legitymacja do wniesienia skargi na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. uwarunkowana jest posiadaniem przez skarżących interesu prawnego lub uprawnienia, które zostały naruszone niezgodną z prawem uchwałą organu gminy. Brak interesu prawnego po stronie skarżących wyłącza dokonanie merytorycznej oceny zaskarżonej uchwały i prowadzi do oddalenia skargi z uwagi na brak legitymacji materialnej skarżących (por. wyrok NSA z dnia 3 września 2004 r., sygn. akt OSK 476/04, ONSAiWSA 2005, Nr 1, poz. 2; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2008 r., sygn. akt II OSK 1765/07, System Informacji Prawnej LEX nr 437511; wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 1613/07, System Informacji Prawnej LEX nr 470910; wyrok SN z dnia 13 października 1987 r., sygn. akt III PAN 1/87 - niepubl. oraz postanowienie NSA z dnia 6 października 2006 r., sygn. akt II FSK 1250/05, System Informacji Prawnej LEX nr 280389).

W nawiązaniu do powyższego orzekający NSA zauważa, że Sąd I instancji, sprzecznie z prawidłowym stwierdzeniem, iż kontrolę merytoryczną zaskarżonej uchwały musi poprzedzić zbadanie legitymacji procesowej strony skarżących, odniósł się do treści tej uchwały. Nie miało to jednak wpływu na wynik sprawy, bowiem podstawowym przedmiotem badania Sąd uczynił kwestię spełnienia przez skarżącego wymogu legitymacji skargowej unormowanego w art. 101 u.s.g.

Przechodząc do drugiego zarzutu, tj. naruszenia przez Sąd I instancji art. 101 u.s.g., zauważyć należy, zgadzając się w tej kwestii z Sądem I instancji, że skarżący naruszenie jego interesu przez zaskarżoną uchwałę upatruje w uniemożliwieniu mu realizacji jego prawa do nabycia w drodze przetargu wskazanej działki, albo zawarcia z nim umowy dzierżawy tej działki, co ułatwiłoby mu prowadzenie działalności gospodarczej.

Stanowisko skarżących kasacyjnie wymaga rozważenia pod kątem wymogów stawianych legitymacji procesowej w art. 101 u.s.g.

Przywołany przepis wiąże prawo do wniesienia skargi z istnieniem naruszenia interesu prawnego, który musi wynikać z normy prawa materialnego, kształtującej sytuację prawną skarżących. Odnośnie legitymacji skargowej opartej na art. 101 u.s.g. wypowiedziało się obszernie zarówno orzecznictwo sądów administracyjnych, jak i doktryna.

Interes prawny skarżących, o którym mowa w art. 101 u.s.g. jest kategorią normatywną z zakresu prawa materialnego. Jego źródło stanowi norma prawa materialnego kształtująca sytuację prawną wnoszącego skargę. Innymi słowy, jest to interes, któremu obowiązujące przepisy prawa materialnego przyznały ochronę prawną. Brak ochrony w przepisach prawa powoduje z kolei, że skarżący podmiot ma wyłącznie interes faktyczny, który nie korzysta z ochrony prawnej i nie daje legitymacji do zaskarżania uchwały organu gminy. Mieć interes prawny to bowiem tyle, co wskazać przepis prawa uprawniający dany podmiot do wystąpienia z określonym żądaniem w stosunku do organu administracji publicznej. Teza o wywodzeniu interesu prawnego z prawa materialnego, będącego jego źródłem, poprzez wskazanie stosunków między adresatami regulacji materialnoprawnej, utrwalona jest w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1749/07, System Informacji Prawnej LEX nr 470930, wyrok NSA z dnia 15 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1788/07, System Informacji Prawnej LEX nr 463973).

Podkreślić należy także, że skoro w świetle art. 101 ust. 1 u.s.g. do wniesienia skargi legitymuje wyłącznie fakt naruszenia interesu prawnego, a nie tylko zagrożenia naruszeniem, to podmiot wnoszący skargę winien wykazać, w jaki sposób doszło do naruszenia jego prawem chronionego interesu lub uprawnienia, polegającego na istnieniu bezpośredniego związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą, a własną, indywidualną i prawnie gwarantowaną sytuacją (nie zaś sytuacją faktyczną). Musi zatem udowodnić, że zaskarżona uchwała naruszając prawo, jednocześnie negatywnie wpływa na jego sferę materialnoprawną, pozbawia go np. pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację

W orzecznictwie i doktrynie eksponuje się ponadto bezpośrednio, konkretność i realny charakter interesu prawnego. Z tego względu interes prawny nie istnieje w sytuacjach, w których dopiero kolejne skutki wcześniejszej konkretyzacji normy prawnej w odniesieniu do jednego podmiotu, pośrednio wpływają na sytuację prawną drugiego podmiotu, wynikającą z zastosowania w stosunku do niego innej już normy prawnej (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 2001 r., sygn. akt II SA 3157/00 - niepubl. oraz z dnia 18 września 2003 r., sygn. akt II SA 2637/02, System Informacji Prawnej LEX nr 80699).

Interes prawny musi być zatem aktualny, a nie ewentualny. Poza tym, tak określony interes prawny musi być "własny", osobisty, indywidualny, czyli nie można go wywodzić z sytuacji prawnej innego podmiotu, nawet jeżeli w konkretnej sprawie związku pomiędzy tymi podmiotami byłyby związkami o charakterze prawnym (por. J. Zimmermann, Głosa do wyroku NSA z dnia 2 lutego 1996 r., sygn. akt IV SA 846/95, OSP 1997 r., Nr 4, poz. 83A).

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, zgodzić się należy ze stanowiskiem Sądu I instancji, że w stosunku do wskazanej działki skarżącemu nie przysługuje żadne prawo, zarówno rzeczowe, czy też wynikające ze stosunku zobowiązaniowego. Nie bez znaczenia w niniejszej sprawie jest też to, że zaskarżona uchwała określa zasadę oddania w dzierżawę części wskazanej nieruchomości, poprzedza więc ewentualne późniejsze działania organu wykonawczego w przedmiotowej sprawie. Uchwała nie może więc wpływać bezpośrednio na sytuację prawną skarżącego kasacyjnie, tym samym nie można mówić o naruszeniu interesu prawnego skarżącego. Także z samej zasady równości, unormowanej w Konstytucji, skarżący nie może skutecznie wywodzić prawa do - jak to wskazano w skardze kasacyjnej - "traktowania na równi" w zakresie określenia zasad oddania w dzierżawę przedmiotowej nieruchomości. Poza przepisami Konstytucji, skarżący nie wskazał żadnego przepisu, który uprawniałby go do wystąpienia z określonym żądaniem w stosunku do organu administracji publicznej.

W niniejszej sprawie orzekający NSA podziela pogląd wyrażony na tle podobnego stanu faktycznego w wyroku NSA z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 2826/12, obois. W wyroku tym stwierdzono, że uchwała wyrażająca zgodę na wydzierżawienie na okres powyżej 3 lat nieruchomości oraz na odstąpienie od obowiązku przetargowego zawarcia umowy dzierżawy nie narusza interesu prawnego ani uprawnienia osoby trzeciej. Sam fakt ubiegania się o możliwość przystąpienia do przetargu na wydzierżawienie nieruchomości objętej uchwałą rady gminy nie stanowi jakiegokolwiek uprawnienia prawnorzeczowego chronionego prawem materialnym, na które to uprawnienie mogłaby w jakikolwiek sposób oddziaływać podjęta przez radę gminy uchwała. Zamiarowi przystąpienia do przetargu na dzierżawę nieruchomości stanowiącej dotychczas własność gminy ustawodawca nie przypisał nawet charakteru roszczenia o zawarcie umowy dzierżawy czy najmu.

Uwzględniając powyższe stwierdzić należy, że Sąd I instancji prawidłowo ocenił zamiar skarżącego udziału w przetargu na zawarcie umowy dzierżawy przedmiotowej nieruchomości jako interes faktyczny skarżącego. Interes faktyczny nie korzysta zaś z ochrony prawnomaterialnej. Także poczucie krzywdy i nierównego traktowania nie może stanowić o istnieniu legitymacji do wniesienia skargi w trybie art. 101 u.s.g.

Ocena legitymacji procesowej skarżących w kontekście przedstawionych powyżej rozważań, dotyczących kryterium interesu prawnego oraz jego naruszenia, o których mowa w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, prowadzi do wniosku, że zaskarżona uchwała nie pozwala skarżącemu na skuteczne jej zaskarżenie, gdyż nie legitymuje się on interesem prawnym.

Mając na uwadze powyższe, Naczelny Sąd Administracyjny postanowił na podstawie art. 184 p.p.s.a. skargę kasacyjną oddalić.

*Tekst orzeczenia pochodzi ze zbiorów sądów administracyjnych.*

