

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

dnia 2 lipca 2009 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA	Mirosława Rozbicka-Ostrowska
Sędziowie	Sędzia NSA	Tadeusz Kuczyński
	Sędzia NSA	Henryk Ożóg (sprawozdawca)
Protokolant		Robert Hubacz

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 2 lipca 2009 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miejskiej w Strzegomiu z dnia 22 grudnia 2008 r. nr 83/08 w przedmiocie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Strzegom

- I. stwierdza nieważność przepisów § 5 ust. 1 pkt 2, § 8 ust. 3, § 17 ust. 1 pkt 4, § 19 zdanie drugie zaskarżonej uchwały,**
- II. orzeka, iż powyższa uchwała w zaskarżonej części nie podlega wykonaniu,**
- III. zasądza od Gminy Strzegom na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

Uzasadnienie

Rada Miejska w Strzegomiu, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, ze zm.); dalej ustawa o samorządzie gminnym oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266, ze zm.); dalej ustawa o ochronie praw lokatorów, podjęta w dniu 22 grudnia 2008 r. uchwałę nr 83/08 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Strzegom.

Wojewoda Dolnośląski pismem z dnia 20 lutego 2009 r., nr NK.II.0914-16/37/09 – działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wniósł o stwierdzenie nieważności § 5 ust. 1 pkt 2, § 17 ust. 1 pkt 4 wymienionej wyżej uchwały w zakresie, w jakim dotyczą lokali innych niż socjalne oraz § 8 ust. 3 i § 19, i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Podstawę prawną podjętej uchwały stanowi przepis art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. Zgodnie z ust. 1 pkt 2 tego przepisu rada gminy uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel; w razie gdy rada gminy nie określi w uchwale odmiennych zasad, do lokali podnajmowanych przez gminę stosuje się odpowiednio zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Z kolei z art. 21 ust. 3 wynika, że zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności: 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie obniżek czynszu, 2) warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy, 3) kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, 4) warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach; 5) tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddawania tych spraw kontroli społecznej, 6) zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy; kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m².

Stosownie do art. 23 ust. 2 powołanej ustawy umowa najmu lokalu socjalnego, z zastrzeżeniem art. 14 ust. 1, może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1.

Natomiast przepis § 5 ust. 1 zaskarżonej uchwały stanowi, że: „Gmina Strzegom wynajmuje lokale mieszkalne osobom pełnoletnim, które spełniają łącznie następujące warunki: 1) są członkami wspól-

noty samorządowej Gminy Strzegom, 2) nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu, a w przypadku małżonków żadnemu z nich nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu, 3) spełniają określone w rozdziale III uchwały kryteria dochodowe.

Z kolei w myśl przepisu § 17 ust. 1 pkt 4 osoba ubiegająca się o wynajęcie lokalu mieszkalnego składa wypełniony wniosek mieszkaniowy w terminie do końca sierpnia danego roku, do którego załącza m.in. oświadczenie o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego.

Z brzmienia tych przepisów uchwały wynika, że Rada Miejska uzależniła możliwość zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy od m.in. nieposiadania przez potencjalnego najemcę jakiegokolwiek tytułu prawnego do innego lokalu.

W toku badania legalności zaskarżonej uchwały organ nadzoru stwierdził, że przepisy § 5 ust. 1 pkt 2 i § 17 ust. 1 pkt 4 tej uchwały są niezgodne z art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, który ogranicza możliwość zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy ze względu na posiadanie tytułu prawnego do innego lokalu tylko w stosunku do osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu lokalu socjalnego. Rada Miejska nie może zatem stosować przesłanki braku tytułu prawnego do innego lokalu w stosunku do osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony lub innego lokalu niebędącego lokalem socjalnym. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 i 2 powołanej ustawy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Dokonując wykładni tych przepisów stwierdzić trzeba, że jedynie fakt zamieszkiwania na terenie gminy, posiadanie niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych oraz niski dochód mogą być przesłankami ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu z gminnego zasobu lokalowego.

W zaskarżonych przepisach uchwały Rada Miejska pozbawia w sposób nieuzasadniony określoną grupę podmiotów, będących mieszkańcami Gminy Strzegom i nieubiegających się o zawarcie umowy najmu lokalu socjalnego, uprawnienia do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony. Według art. 32 Konstytucji RP wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Od zasady równości Konstytucja nie zna żadnych wyjątków.

Mając na uwadze treści art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów oraz art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym zaspokajanie podstawowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, które obejmują w szczególności sprawy z zakresu gospodarki nieruchomościami i art. 1 ust. 1 tej ustawy, z którego wynika, że wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa mieszkańcy gminy – przyjąć trzeba, iż niedopuszczalna jest sytuacja, w której mieszkańcy gminy, posiadający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe, spełniający określone w ustawie kryterium dochodowe będą pozbawieni praw do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony z gminnego zasobu mieszkaniowego z powodu posiadania tytułu prawnego do innego lokalu.

Zasada równego traktowania wymaga, by wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu były traktowane równo, tzn. według jednakowej miary bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (orzeczenie TK 17/95, OTK ZU nr 3/1995, s. 177). Dotyczy to również stosowania odpowiedniego kryterium różnicowania. Dokonując oceny regulacji prawnej pod kątem zasady równości należy w pierwszej kolejności ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotnie uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej normy prawnej (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 sierpnia 2006 r. IV SA/Wr 94/06). W powyższym przypadku wspólną cechą uzasadniającą równe traktowanie podmiotów w ubieganiu się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego będzie fakt zamieszkiwania na obszarze gminy, posiadanie niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych oraz spełnianie kryterium dochodowego.

Rada Miejska chcąc preferować mieszkańców z powodu nieposiadania przez nich tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego czy z jakiegokolwiek innego tytułu powinna posłużyć się ustawowym kryterium pierwszeństwa.

Za niezgodne z prawem należy uznać całkowite ograniczenie prawa do zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony pozostałej części mieszkańców, którzy nie mogą wykazać się spełnieniem warunków określonych przez Radę Miejską w § 5 ust. 1 pkt 2 i w § 17 ust. 1 pkt 4 uchwały.

Krąg osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu jest określony w art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, z którego wynika, iż są to członkowie wspólnoty samorządowej, którzy posiadają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i spełniają jednocześnie kryterium dochodowe (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 436/04). Kryterium braku tytułu do innego lokalu obowiązuje tylko w przypadku ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu socjalnego.

Organ nadzoru zarzucił również nieważność § 8 ust. 3 uchwały, zgodnie z którym obniżki czynszu nie mogą być stosowane wobec osób posiadających decyzje o przyznaniu dodatku mieszkaniowego

oraz osób kwalifikujących się do przyznania tego dodatku, a także wobec osób zajmujących lokale socjalne wydzielone z gminnego zasobu mieszkaniowego oraz wobec osób posiadających zadłużenie w opłatach czynszowych.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów właściciele, o których mowa w ust. 1, z zastrzeżeniem art. 23 ust. 4, mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zarządzenia wojewody lub uchwały organu wykonawczego państwowej osoby prawnej, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. Obniżki takie mogą być udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale odpowiedniego organu lub zarządzeniu wojewody. Kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy.

Z przepisu tego wynika, że jedynym kryterium zastosowania bądź niezastosowania obniżki czynszu jest niski dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego. Obniżki mogą być udzielane jedynie w stosunku do najemców, którzy spełniają kryterium wysokości dochodu określonego w przepisie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Najemca, który składa wniosek o obniżenie czynszu, powinien przedłożyć deklarację dochodów członków gospodarstwa domowego. Zatem wysokość dochodu w gospodarstwie domowym najemcy powinna być jedynym kryterium, w oparciu o które będą udzielone obniżki czynszu. Kryterium takim nie mogą być okoliczności określone w § 8 ust. 3 zaskarżonej uchwały.

Natomiast przepis § 19 stanowi, że zawarcie umowy najmu lokalu socjalnego i zamiennego oraz umowy zawieranej w związku z zamianą lokalu, uzależnione jest od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu przysługujących wynajmującemu w dniu opróżnienia lokalu. Kaucja wynosi sześciokrotność miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawek obowiązujących w dniu zawarcia umowy najmu.

Przepis § 19 zaskarżonej uchwały jest niezgodny z art. 353(1) KC dotyczącym zasady swobody umów. Zgodnie z art. 353(1) KC strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Wyłącznie najemca oraz dysponent mienia komunalnego, czyli burmistrz lub osoba przez niego upoważniona, jako równorzędne strony stosunku cywilnoprawnego będą władne ustalić w umowie najmu kwestie związane z wysokością kaucji zabezpieczającej i inne koszty związane z zawarciem umowy najmu. Rada Miejska jako podmiot niebędący stroną potencjalnej umowy najmu nie może narzucać stronom takiej treści umowy, w której arbitralnie decyduje o wysokości kaucji warunkującej zawarcie umowy, gdyż ustawodawca jej do tego nie upoważnia. Kwestę tę wobec powyższych uwag należałoby pozostawić stronom do umownego uregulowania.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Strzegomiu wniosła o jej oddalenie w zakresie stwierdzenia nieważności § 5 ust. 1 pkt 2 i § 17 ust. 1 pkt 4 zaskarżonej uchwały i jednocześnie wskazała, że zgadza się z argumentacją organu nadzoru i uznaje skargę za zasadną w części dotyczącej stwierdzenia nieważności § 8 ust. 3 i § 19 zaskarżonej uchwały.

Odnosnie § 5 ust. 1 pkt 2 i § 17 ust. 1 pkt 4 Rada podniosła, że z treści art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów wynika, że gmina ma obowiązek zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych swoich mieszkańców i wykorzystuje w tym celu mieszkaniowy zasób gminy, uwzględniając potrzeby tych mieszkańców, którzy nie legitymują się prawem do jakiegokolwiek lokalu. Należy przyjąć, że zaspokoić potrzebę można tylko na rzecz tego, kto nie posiada prawa do lokalu mieszkalnego. Zapis § 5 ust. 1 pkt 2 uchwały jest prostym rozwinięciem i dopełnieniem obowiązku zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych mieszkańców, ale tylko tych, których potrzeba nie jest zaspokojona. Zapis ten pozwala na prowadzenie prawidłowej gospodarki zasobem mieszkaniowym gminy i pozwala eliminować przypadki zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych tym, którzy prawo do lokalu już posiadają. Przepis § 17 ust. 1 pkt 4 ma charakter porządkowy i organizacyjny i w żaden sposób nie narusza zasady równego traktowania mieszkańców gminy Strzegom, co najwyżej pozwala eliminować przypadki zawierania umów najmu z osobami, które mają już zaspokojone potrzeby mieszkaniowe.

Na rozprawie w dniu 2 lipca 2009 r. pełnomocnik Wojewody wniósł o stwierdzenie nieważności wyłącznie zdania drugiego § 19 uchwały, a nadto o stwierdzenie nieważności § 5 ust. 1 pkt 2 i § 17 ust. 1 pkt 4 – w całości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

W świetle przepisów art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.) sąd administracyjny sprawuje w zakresie swojej właściwości kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.) sądy administracyjne powołane zostały do kontroli

m.in. aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Sąd uwzględniając skargę na uchwałę, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 5 cytowanej ustawy, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności (art. 147 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

W myśl art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ustawa lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Przepis ten określa sposób wykonywania nadzoru i skutki prawne stwierdzenia nieważności uchwały. Z przepisu tego wynika, że każda uchwała rady gminy dotknięta istotnymi wadami prawnymi jest nieważna od dnia jej wydania.

Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, zgodnie z którym rada gminy uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel; w razie gdy rada gminy nie określi w uchwale odmiennych zasad, do lokali podnajmowanych przez gminę stosuje się odpowiednio zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Z kolei z ust. 3 tego przepisu wynika, że zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności: 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie obniżek czynszu, 2) warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy, 3) kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, 4) warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach; 5) tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddawania tych spraw kontroli społecznej, 6) zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy; 7) kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m².

W przepisie § 5 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały Rada Miejska w Strzegomiu postanowiła, że Gmina Strzegom wynajmuje lokale mieszkalne osobom pełnoletnim, które m.in. nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu, a w przypadku małżonków, jeżeli żadnemu z nich nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu.

Z kolei w myśl przepisu § 17 ust. 1 pkt 4 uchwały osoba ubiegająca się o wynajem lokalu mieszkalnego składa wypełniony wniosek mieszkaniowy w terminie do końca sierpnia danego roku, do którego załącza m. in. oświadczenie o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego.

Przytoczone wyżej przepisy zaskarżonej uchwały uzależniają zatem prawo do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy od warunku nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu, jednakże w istotny sposób narusza to art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Przepis art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów upoważnia bowiem radę gminy do ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, które w sposób przykładowy (katalog otwarty) zostały wymienione w ust. 3 tego przepisu. Zasady te obejmują m. in. wysokość dochodu uzasadniającego oddanie lokalu w najem, tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony.

Jednakże art. 21 ust. 1 pkt 2 traktowany łącznie z przytoczonym wyżej ust. 3 tego artykułu ustawy o ochronie praw lokatorów nie upoważnia rady gminy do wyłączenia z kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o wynajem lokalu osób posiadających tytuł prawny do innego lokalu.

Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 19 lutego 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 490/07 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 12 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Go 5/06.

Rada Gminy w przepisach § 5 ust. 1 pkt 2 i § 17 ust. 1 pkt 4 zaskarżonej uchwały przekroczyła swoje ustawowe uprawnienia, ponieważ krąg osób uprawnionych do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy określa już art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, zgodnie z którym należą do niego wszyscy członkowie wspólnoty samorządowej posiadający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i osiągający niskie dochody.

Argumentację tę dodatkowo potwierdza to, iż jedynie w art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów wprowadzone zostało kryterium braku tytułu prawnego do lokalu, czego brak w pozostałych regulacjach ustawy.

Przechodząc do kolejnych postanowień uchwały należy stwierdzić, że przepis § 8 ust. 3, zgodnie z którym obniżki czynszu nie mogą być stosowane wobec osób posiadających decyzje o przyznaniu dodatku mieszkaniowego oraz osób kwalifikujących się do przyznania tego dodatku, a także wobec osób zajmujących lokale socjalne wydzielone z gminnego zasobu mieszkaniowego oraz wobec osób posiadających zadłużenie w opłatach w czynszach jest niezgodny z art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, zgodnie z którym właściciele, o których mowa w ust. 1, z zastrzeżeniem art. 23 ust. 4, mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. Obniżki takie mogą być udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale odpowiedniego organu. Kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy.

Z przepisu art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów zatem wynika, iż jedynym kryterium zastosowania obniżki czynszu jest średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nieprzekraczający wysokości określonej w uchwale organu gminy.

Ponadto zgodnie z ust. 10 przepisu obniżki czynszu nie udziela się wnioskodawcy, który nie złożył deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego, o której mowa w ust. 4, lub nie dostarczył zaświadczenia naczelnika urzędu skarbowego, o którym mowa w ust. 6, potwierdzającego, w razie wątpliwości wysokość tych dochodów.

Przesłanki odmowy udzielenia obniżki czynszu określa wyłącznie powołany wyżej art. 7 ust. 10 w związku z ust. 4 i ust. 6 ustawy o ochronie praw lokatorów. Nie może tego uczynić rada gminy w sposób, jak to czyni w § 8 ust. 3 uchwały.

Przepis § 19 zdanie drugie zaskarżonej uchwały narusza zaś zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353(1) Kodeksu Cywilnego, z którego wynika, że strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Zasadnie przy tym wskazał organ nadzoru, iż wyłącznie najemca oraz dysponent mienia komunalnego, czyli burmistrz lub osoba przez niego upoważniona, jako równorzędne strony stosunku cywilnoprawnego, będą władne ustalić w umowie najmu wysokość kaucji zabezpieczającej i inne koszty dotyczące tej umowy. Rada Miejska nie jest więc stroną umowy najmu i w związku z tym nie jest uprawniona ustalać wysokość kaucji warunkującej zawarcie umowy.

Zaskarżone przepisy uchwały naruszają również zasady techniki prawodawczej określone w § 143 w związku z § 115 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Stosownie do tych przepisów w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Przekroczenie, jak w powyższym przypadku, przez Radę Miejską w Strzegomiu kompetencji stanowi istotne naruszenie prawa.

Z tych względów, na podstawie art. 147 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Sąd orzekł jak w pkt I sentencji wyroku.

Sąd jednocześnie stwierdza, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana (art. 152 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Orzeczenie o kosztach zostało oparte na podstawie art. 200 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.