

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 3 września 2009 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA	– Jolanta Sikorska
Sędziowie	Sędzia WSA	– Małgorzata Masternak-Kubiak
	Sędzia NSA	– Henryk Ożóg (spr.)
Protokolant		– Aleksandra Siwińska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 3 września 2009 r. przy udziale Prokuratora Prokuratury Apelacyjnej we Wrocławiu Marii Walkiewicz sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 15 listopada 2005 r. nr 473/XL/2005 w przedmiocie wydzielienia z zasobu Miasta Jelenia Góra lokali, które przeznaczają się na wynajem jako lokale socjalne

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.

Uzasadnienie

Rada Miejska Jeleniej Góry, działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 3 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. 22 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, podjęła w dniu 15 listopada 2005 r. uchwałę nr 473/XL/2005 w sprawie wydzielienia z zasobu Miasta Jelenia Góra lokali z przeznaczeniem na wynajem jako lokale socjalne.

Wojewoda Dolnośląski pismem z dnia 3 grudnia 2008 r. nr NK.II.0914-19/178/08 – działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wniósł o stwierdzenie nieważności wymienionej wyżej uchwały, rozpoznanie sprawy w postępowaniu uproszczonym i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W ocenie Wojewody zaskarżona uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów w związku z art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.); dalej ustawa o gospodarce nieruchomościami i art. 30 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Na mocy tej uchwały Rada Miejska Jeleniej Góry wydzieliła z zasobu mieszkaniowego Miasta Jelenia Góra lokale, które stanowią będą wyłączenie przedmiot najmu jako lokale socjalne, a ich wykaz stanowi załącznik do uchwały.

Zgodnie z art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów z zasobu mieszkaniowego gmina wydziela część lokali, które przeznaczają na wynajem jako lokale socjalne. Przepis ten nie wskazuje jaki organ gminy jest uprawniony do wydzielania lokali socjalnych. Jednak organem tym nie jest organ stanowiący gminy. W takim przypadku – w razie gdy przepis prawa przyznaje kompetencję organom gminy – z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że przysługuje ona radzie gminy. Jednakże zasada domniemania kompetencji nie ma zastosowania w tej sprawie, ponieważ art. 30 ust. 2 pkt 3 wyraźnie wskazuje, że do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym.

Gmina jako podmiot posiadający osobowość prawną (art. 165 Konstytucji i art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) ma pełną zdolność prawną oraz możliwość podejmowania prawnie skutecznych działań mających na celu powstanie określonych skutków prawnych. Jako osoba prawna działa przez swoje organy, którymi zgodnie z art. 11a ustawy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Przepisy ustawy determinują sytuację prawną oraz zakres kompetencji, kierunków i prawnych form działania tychże organów. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminy organem stanowiącym jest rada gminy, a organem wykonawczym wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 26 ust. 1 tej ustawy). Do zadań organu wykonawczego gminy należy m. in. wykonywanie uchwał organu stanowiącego gminy oraz innych zadań określonych w przepisach szczególnych (art. 30 tej ustawy). Wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz (art. 31 ustawy). Reprezentowanie gminy na zewnątrz ma istotne znaczenie przy podejmowaniu czynności mających znaczenie prawne, czy też wywołujących określone skutki prawne. Wójt jest wyłącznie uprawnionym organem do reprezentowania lokalnej wspólnoty samorządowej w sferze publicznoprawnej (składania oświadczeń woli oraz reprezentacji gminy w stosunkach z zewnętrznymi organami administracji publicznej). Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 powołanej ustawy do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym.

Naczelny Sąd Administracyjny w Katowicach wyrokiem z dnia 25 października 1999 r., sygn. akt I SA/Ka 1628/99 (Lex nr 40852) stwierdził, że ustanowione w art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym domniemanie właściwości rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy należy rozumieć w ten sposób, iż rada gminy jako organ o charakterze kolegialnym

i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem (art. 15 ust. 1 ustawy). Nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (art. 169 Konstytucji).

Wydzielenie lokali przeznaczonych na wynajem jako lokale socjalne jest czynnością wykonawczą (zarządzającą). To zarządca mieniem komunalnym, którym jest wójt (burmistrz, prezydent) wydziela z zasobu mieszkaniowego lokale przeznaczone do wynajmu jako lokale socjalne. Powyższe potwierdza przepis art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z którego wynika, że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. W związku z tym należy stwierdzić, że do kompetencji Prezydenta Miasta Jeleniej Góry, jako organu gospodarującego gminnym zasobem nieruchomości, należy wydzielenie z tego zasobu lokali przeznaczonych do najmu jako lokale socjalne. Gdyby bowiem intencją ustawodawcy było przyznanie tej kompetencji radzie gminy, uczyniłby to wyraźnie, tak jak w art. 20 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, na mocy którego rada gminy może wydzielić w zasobie mieszkaniowym lokale przeznaczone do wynajmowania w czasie trwania stosunku pracy. Zatem organem właściwym do wydzielenia z gminnego zasobu mieszkaniowego lokali socjalnych jest wyłącznie Prezydent Miasta Jelenia Góra.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Jeleniej Góry wniosła o jej oddalenie. W jej uzasadnieniu wskazała, że podstawę prawną do podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił przepis art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów. Ustawa ta posługuje się w różnych przepisach nakładających na organy gminy różne zadania pojęciami gmina, rada gminy albo organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. O ile wyraźne wskazania organów kompetentnych w poszczególnych sprawach (wójt, burmistrz) nie budzą wątpliwości, to użyte w wielu miejscach pojęcie gminy jako podmiotu zobowiązanego lub uprawnionego do różnych działań wymaga interpretacji pod kątem wskazania podmiotu, który w imieniu gminy dane działania i zadania realizuje. Zatem w niektórych przypadkach gmina występuje jako wspólnota samorządowa, podmiot prawa publicznego (art. 4, art. 20, art. 22). Przepis art. 4 i art. 20 ustawy o ochronie praw lokatorów nie wskazuje na potrzebę tworzenia dokumentów rozstrzygających o zakwalifikowaniu do określonej kategorii lokali należących do mieszkaniowego zasobu gminy, natomiast art. 22 takie zadanie nakłada na gminę.

Przeznaczenie lokali na wynajem jako lokale socjalne nie należy do zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej nieruchomościami opisanych w art. 23 i art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż lokale nie są nieruchomościami, a ponadto nie wszystkie lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy znajdują się w nieruchomościach będących własnością gminy (art. 2 pkt 10, art. 20 ust. 2a ustawy o ochronie praw lokatorów).

Wydzielenie tych lokali nie jest również czynnością, którą można w sposób jednoznaczny uznać za zadanie wójta, przewidzianą w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Definicję mienia komunalnego zawiera art. 43 ustawy o samorządzie gminnym i w kontekście tych regulacji należy oceniać kompetencje wójta. Pojęcie mieszkaniowego zasobu gminy nie może być utożsamiane z pojęciem mienia komunalnego. Zatem brak jest podstaw do przyjęcia, iż obowiązujące przepisy prawne wskazują wyraźnie, że wójt jest organem kompetentnym do wydzielenia z mieszkaniowego zasobu gminy lokali socjalnych.

Argumenty Wojewody, że gdyby intencją ustawodawcy było przyznanie radzie gminy kompetencji wskazanych w art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów, to ustawodawca określiłby je wyraźnie, tak jak to uczynił w art. 20 ust. 3 tej ustawy są całkowicie bezpodstawne, ponieważ podobnie można twierdzić, że gdyby ustawodawca chciał przyznać kompetencje wójtowi gminy odnośnie wydzielenia lokali socjalnych, to mógłby to uczynić, tak jak ma to miejsce w art. 8 tej ustawy, gdzie zawarto upoważnienie wójta do określenia stawek czynszu.

Z powyższego wynika, że sprawa wydzielenia lokali socjalnych z mieszkaniowego zasobu gminy należy do uprawnień stanowiących rady gminy, gdyż stosownie do art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym radzie gminy przysługuje domniemanie kompetencji w sprawach, których ustawy nie powierzają innym organom. Żaden z przytoczonych w skardze przepisów prawa nie przyznaje wójtowi gminy uprawnień w powyższym zakresie.

Regulacje zawarte w ustawie o samorządzie gminnym i ustawie o gospodarce nieruchomościami są w sposób nieuzasadniony interpretowane w skardze rozszerzająco, co można uznać za domniemanie kompetencji wójta.

Należy zwrócić uwagę, że zaliczenie lokalu do kategorii lokali socjalnych nie jest rozstrzygnięciem z zakresu spraw prywatno-prawnych realizowanych przez gminę, lecz działaniem zaliczanym do spraw publiczno-prawnych należących do kompetencji gminy. Przyznanie lokalowi statusu lokalu socjalnego skutkuje powstaniem określonych praw i obowiązków obciążających zarówno gminę jak i najemcę lokalu. Wynika to zarówno z regulacji ustawowych, a także z aktów prawa miejscowego. Dla przykładu lokale socjalne w Jeleniej Górze są wyłączone ze sprzedaży na rzecz lokatorów, gdyż ich przeznaczenie i potrzeba posiadania przez miasto wykluczają możliwość ich sprzedaży.

Skarga Wojewody na uchwałę Rady Miejskiej nie znajduje oparcia w konkretnych i jednoznacznych regulacjach prawnych, gdyż oparta jest na własnej interpretacji tego organu.

Samorząd terytorialny posiada przyznaną konstytucyjnie samodzielność, która podlega ochronie sądowej (art. 165 Konstytucji). Równocześnie art. 171 Konstytucji przewiduje nadzór wojewody tylko i wyłącznie w zakresie legalności. Powyższe zapisy konstytucji realizuje art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, że organ nadzoru może stwierdzić nieważność tylko uchwał sprzecz-

nych z prawem. Oznacza to, że rozstrzygnięcie nadzorcze lub skarga do sądu administracyjnego mogą dotyczyć uchwał oczywiście sprzecznych z prawem.

W niniejszej sprawie brak jest regulacji prawnych, które wskazują, że organem uprawnionym do wydzielenia z zasobu mieszkaniowego gminy lokali, które przeznacza się na wynajem jako lokale socjalne, jest wójt.

Skoro ustawa przewiduje domniemanie kompetencji rady gminy w sprawach, których nie powierzono innym organom, to kwestionowanie uprawnień rady do podejmowania uchwał w sprawach wydzielenia lokali socjalnych z mieszkaniowego zasobu gminy jest bezpodstawne.

Wojewoda Dolnośląski w piśmie z dnia 4 lutego 2009 r., nr NK.II.0914-19/178/08 dodatkowo wskazał, że jako organ nadzoru w toku badania legalności uchwały rady gminy sprawdza m. in. postawę prawną wydanego aktu i właściwość organu, który go podjął, zwracając uwagę na podział kompetencji między organami gminy i na ewentualne skutki podjęcia aktu z naruszeniem tego podziału. Przepis art. 169 Konstytucji stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organem stanowiącym i kontrolnym jest rada gminy, a wykonawczym jest wójt, burmistrz, lub prezydent miasta (art. 26 ust. 1 tej ustawy).

Każdorazowe przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r., sygn. akt I SA/Wr 1798/99, z którego wynika, że do istotnych naruszeń przepisów prawa skutkujących nieważnością uchwały rady gminy należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (Lex nr 49428). Nie można zatem zgodzić się z twierdzeniem Prezydenta Miasta Jeleniej Góry, że nadzorcze działanie Wojewody, stojącego na straży działania na podstawie i w granicach prawa, powoduje rozszerzające uznanie „domniemanie kompetencji wójta”

W odniesieniu do pozostałych argumentów podniesionych przez Prezydenta Miasta Jeleniej Góry w odpowiedzi na skargę wskazać trzeba, że zgodnie z art. 43 ustawy o samorządzie gminnym mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Mieniem komunalnym, zgodnie z intencją ustawodawcy, gospodaruje wójt (art. 30 ust. 2 pkt 3 tej ustawy). Definicja legalna zasobu nieruchomości wynika z art. 4 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym ilekroć w ustawie jest mowa o zasobie nieruchomości, należy przez to rozumieć nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa. Gmina tworzy warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, wykorzystując m. in., mieszkaniowy zasób gminy, zapewniając lokale socjalne, zamienne, a także zaspokajają potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów). Mieszkaniowy zasób gminy to lokale stanowiące własność gminy lub gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego (art. 4 pkt 10 tej ustawy). Z powyższego wynika, że mieniem komunalnym jest własność, a gminny zasób nieruchomości stanowią m. in. nieruchomości będące przedmiotem własności gminy, zaś mieszkaniowy zasób gminy tworzą m. in. lokale stanowiące własność gminy. Ustawodawca posługuje się co prawda różnymi pojęciami (mienie komunalne, zasób nieruchomości, gminny lub mieszkaniowy zasób gminy) na potrzeby każdej z ustaw, to jednak zawsze pojęcia te łączy wspólny mianownik, tzn. własność gminy, bo tylko o swojej własności gmina może stanowić i nią dysponować.

Ustawa o samorządzie gminnym jest ustrojową regulacją tej podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, zaś ustawa o gospodarce nieruchomościami i ustawa o ochronie praw lokatorów dotyczy pokrewnych dziedzin prawa cywilnego w zakresie nieruchomości. Zgodnie z art. 46 Kodeksu cywilnego nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale związane z gruntem lub części tych budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Nie można zatem zgodzić się z twierdzeniem, że lokale nie są nieruchomościami i nie należą do zakresu gospodarki nieruchomościami. Stosownie do art. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawa ta określa zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego, którymi zgodnie z art. 25 tej ustawy gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Posiłkowo wskazać należy, że pojęcie „gospodarować” zawarte w Słowniku Języka Polskiego (Wydawnictwo PWN) oznacza kierować gospodarką instytucji przedsiębiorstwa itp., zarządzać jakimiś zasobami i środkami, decydować o sposobie wykorzystania tego, co się ma.

Skoro zatem rada gminy została expressis verbis upoważniona do stanowienia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, a więc i lokali socjalnych (art. 21 ust. 3 w związku z ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów), czyli ogólnego zbioru podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego i nie została jednocześnie upoważniona do wydzielenia części lokali z przeznaczeniem na wynajem jako lokale socjalne, to nie mogła w oparciu o domniemanie kompetencji przyznać sobie tego uprawnienia. Dokonanie wydzielenia i przeznaczenia lokali na lokale socjalne jest czynnością związaną z gospodarowaniem, a więc i czynnością wykonawczą, należącą do ustrojowego organu wykonawczego gminy – wójta, burmistrza, prezydenta miasta.

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. Po upływie tego terminu organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1).

Przepisy te określają 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.

W zaskarżonej uchwale Rada Miejska Jeleniej Góry wydzieliła z zasobu mieszkaniowego tego miasta lokale z przeznaczeniem na wynajem jako lokale socjalne

Uchwała ta została podjęta na podstawie przepisów art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów, zgodnie z którym z zasobu mieszkaniowego gmina wydziela część lokali, które przeznaczają się na wynajem jako lokale socjalne oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika że na podstawie tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie m. in. zasad zarządu mieniem gminy. Natomiast w myśl ust. 1 tego przepisu gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy również na podstawie upoważnień zawartych w innych ustawach.

Powyższa uchwała, stanowiąca akt prawa miejscowego, została podjęta Radę Miejską Jeleniej Góry bez odpowiedniego upoważnienia ustawowego.

Powołany wyżej art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów nie zawiera bowiem upoważnienia ustawowego, uprawniającego radę gminy do podjęcia aktu prawa miejscowego dotyczącego wydzielenia lokali przeznaczonych na wynajem jako lokale socjalne. Przepis ten nie wskazuje który organ gminy jest uprawniony do wydzielenia tych lokali. Gmina jako osoba prawna (art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) działa poprzez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i opartym na niej statucie (art. 38 Kodeksu cywilnego). Zgodnie zaś z art. 11a ustawy o samorządzie gminnym organami gminy są: rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta). Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym (art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), natomiast wójt jest organem wykonawczym (art. 26 ust. 1 tej ustawy) i wykonuje uchwały rady gminy oraz zadania gminy określone przepisami prawa (art. 30 ust. 1 tej ustawy). Przepisy te wprowadzają podział kompetencji między organami gminy.

Zadania organu wykonawczego gminy zostały wymienione w sposób przykładowy w art. 30 ust. 2 powołanej ustawy. Z pkt 3 tego przepisu wynika, iż jednym z tych zadań jest gospodarowanie mieniem komunalnym. Pojęcie tego mienia zostało zaś zdefiniowane w art. 43 tej ustawy, w myśl którego mieniem tym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw.

Natomiast w myśl art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie praw lokatorów, lokale stanowiące własności gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów należą do mieszkaniowego zasobu gminy. Skoro, w świetle przytoczonego przepisu, przedmiotem prawa własności gminy mogą być lokale, to przyjęć trzeba, iż jako przedmiot prawa własności stanowią one mienie komunalne, o którym mowa w art. 43 ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast wydzielenie z zasobu mieszkaniowego gminy lokali przeznaczonych na wynajem jako lokale socjalne nie powoduje utraty przez te lokale statusu mienia komunalnego, gdyż w dalszym ciągu ich właścicielem jest gmina.

Dodać należy, że wbrew zarzutom podniesionym przez Radę Miejską Jelenia Góra lokale mogą stanowić odrębne nieruchomości, a tym samym przedmiot prawa własności. Potwierdza to art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z którego wynika, że ilekroć w tej ustawie jest mowa o nieruchomości gruntowej – należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności. W wyniku tego wyodrębnienia powstaje więc nowa nieruchomość „lokalowa” mogąca stanowić nowy przedmiot własności. Ustawa ta znajduje zastosowanie zarówno do nieruchomości Skarbu Państwa jak i nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego, w tym gminy (art. 10 ust. 1 tej ustawy). Także definicja nieruchomości zawarta w art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego wyraźnie wskazuje, że część budynku trwale związanego z gruntem może stanowić odrębną nieruchomość, jeżeli z mocy przepisów szczególnych stanowi odrębny od gruntu przedmiot własności.

Z kolei z treści art. 24 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy należą do gminnego zasobu nieruchomości, którym stosownie do art. 25 ust. 1 tej ustawy gospodaruje wójt, czyli organ wykonawczy gminy. Ponadto zgodnie z art. 11 ust. 1 tej ustawy z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z jej przepisów oraz odrębnych ustaw, organem reprezentującym jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze.

Przepisy te wskazują zatem, iż gospodarowanie nieruchomościami będącymi własnością gminy, a więc i lokalami, które jak już wyżej wskazano, mogą być przedmiotem prawa własności, lub gospodarowanie nieruchomościami będącymi w użytkowaniu wieczystym gminy (czyli gminnym zasobem nieruchomości) należy do kompetencji wójta. Nieruchomości te, jako stanowiące przedmiot prawa własności gminy lub prawa użytkowania wieczystego przez gminę, stanowią tym samym mienie komunalne, o którym mowa w art. 43 ustawy o samorządzie gminnym.

Wydzielenie – na podstawie art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów – z mieszkaniowego zasobu gminy lokali socjalnych przeznaczonych na wynajem należy do czynności z zakresu gospodarowania mieniem komunalnym, które zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym należą do wyłącznej kompetencji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, czyli organu wykonawczego gminy.

Przytoczony wyżej przepis art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów nie upoważnia zatem rady gminy do podjęcia uchwały w zakresie wydzielenia z mieszkaniowego zasobu gminy lokali socjalnych przeznaczonych na wynajem, co oznacza iż zaskarżona uchwała została podjęta bez podstawy prawnej i skutkuje stwierdzeniem jej nieważności.

Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 grudnia 2006 r., sygn. akt IVSA/Wr 540/06 (Dz. Urz. Doln. 2007/140/1841), w którym stwierdzono, że z przepisu art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów nie wynika, by czynność wydzielenia lokali socjalnych wymagała uchwały rady gminy, a gdy taka forma działania organu gminy jest wymagana ustawa wyraźnie o tym stanowi.

Powyższe stanowisko zostało również wyrażone w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 31 marca 2009 r., sygn. akt IVSA/Wr 54/09, w którym oddalono skargę Gminy Jelenia Góra na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 3 grudnia 2008 r. nr NK.II.0911-19/640/08 na uchwałę Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 28 października 2008 r. nr 273/XXXVIII/2008 zmieniającą uchwałę z dnia 15 listopada 2005 r. nr 473/XL/2005 w przedmiocie wydzielenia z zasobu Miasta Jelenia Góra lokali z przeznaczeniem na wynajem jako lokale socjalne, czyli na uchwałę zaskarżoną przez Wojewodę w niniejszej sprawie sądowej.

Gdyby intencją ustawodawcy było przyznanie radzie gminy kompetencji do podjęcia uchwały na podstawie art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów, to uczyniłby to w wyraźny sposób, tak jak w art. 20 ust. 3 tej ustawy, który upoważnia radę gminy do wydzielenia w zasobie mieszkaniowym lokali przeznaczonych na wynajem na czas trwania stosunku pracy.

Zgodnie bowiem z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania rady gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Z kolei w myśl ust. 2 pkt 15 tego przepisu do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach niż wymienione w pkt 1–14a zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Wspomniana zaś ustawa o ochronie praw lokatorów nie zawiera upoważnienia dla rady gminy do podjęcia uchwały w sprawach uregulowanych w art. 22 tej ustawy.

Warto dodać, iż z przepisu § 7 ust. 7 znajdującej się w aktach sprawy uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 21 października 2003 r. nr 132/XIII/2003 w sprawie zasad gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta i kryteriów wyboru osób, z którymi umowy najmu będą zawierane w pierwszej kolejności, wynika jednoznacznie, że wyodrębnienia z mieszkaniowego zasobu miasta lokali socjalnych dokonuje prezydent miasta. Tym samym Rada Miejska Jeleniej Góry w uchwale tej wskazała prezydenta miasta jako organ uprawniony do wydzielenia w zasobie mieszkaniowym lokali przeznaczonych na wynajem jako lokale socjalne, zgodnie z zakresem kompetencji tego organu określonych w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Z tego wynika, iż kompetencje do wydzielenia w zasobie mieszkaniowym Miasta Jelenia Góra lokali przeznaczonych na wynajem jako lokale socjalne zostały powierzone zarówno prezydentowi miasta, czyli organowi wykonawczemu gminy (§ 7 ust. 7 powyższej uchwały z dnia 21 października 2003 r.) jak i radzie gminy, czyli organowi stanowiącemu gminy (zaskarżona w niniejszej sprawie uchwała z dnia 15 listopada 2005 r.), co należy uznać za błędne.

Rada gminy nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze, wyrażonej w art. 169 ust. 1 Konstytucji.

Przekroczenie, jak w powyższym przypadku, przez Radę Miejską w Jeleniej Górze 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).