



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 października 2012 r.

Poz. 3573

WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 143/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 lipca 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Lidia Serwiniowska (spr.)
Sędzia NSA Jolanta Sikorska
Sędzia WSA Alojzy Wyszkowski

Protokolant Jolanta Pociiejowska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 5 lipca 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Stara Kamienica
z dnia 29 września 2003 r. nr XIII/76/03

w przedmiocie najmu lokali oraz zasad polityki czynszowej w mieszkaniowych zasobach Gminy Stara Kamienica

- I. stwierdza nieważność § 3 ust. 1 załącznika nr 1 zaskarżonej uchwały;**
- II. nie orzeka w przedmiocie wykonania zaskarżonej uchwały;**
- III. zasądza od Gminy Stara Kamienica na rzecz Wojewody Dolnośląskiego 240 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

Uzasadnienie

Rada Gminy Stara Kamienica w dniu 29 września 2003 r., na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w związku z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 4 i 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 2001 r. Nr 71, poz. 733 ze zm.), dalej: ustawa, podjęła uchwałę nr XIII/76/03 w sprawie zasad najmu lokali oraz zasad polityki czynszowej w mieszkaniowych zasobach Gminy Stara Kamienica.

Na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł Wojewoda Dolnośląski, domagając się stwierdzenia nieważności jej § 3 ust. 1 załącznika nr 1 z tego powodu, że istotnie narusza art. 22 ustawy, art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 11 ust. 1 i art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r., Nr 46, poz. 543 ze zm.).

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru podniósł, że dokonał weryfikacji zaskarżonej uchwały, stosując kryterium legalności, w ramach którego przeprowadzono analizę kompetencji rady gminy do podjęcia uchwały.

Wskazał, że w zaskarżonym przepisie uchwały Rada postanowiła:

„Wydziela się z zasobu mieszkaniowego gminy lokale socjalne, znajdujące się w budynkach:

- Chromiec nr 19 – lokal nr 1, lokal nr 2, lokal nr 3,
- Stara Kamienica nr 138 – lokal nr 1, lokal nr 5,
- Kromnów nr 47 – lokal nr 1, lokal nr 3,
- Mała Kamienica lokal nr 4, lokal nr 5.”

Jak dalej podał Wojewoda Dolnośląski, zgodnie z art. 22 ustawy z zasobu mieszkaniowego gmina wydziela część lokali, które przeznacza się na wynajem jako lokale socjalne. Przepis art. 22 ustawy stanowi jedynie, że z zasobu mieszkaniowego gmina wydziela część lokali, które przeznacza się na wynajem jako lokale socjalne. Z przepisu tego nie wynika, by wydzielenie z zasobu mieszkaniowego części lokali socjalnych wymagało uchwały rady gminy. W sytuacji, gdy taka forma działania organu gminy jest wymagana ustawa wyraźnie o tym stanowi. Tak np. czyni przepis art. 20 ust. 3 ustawy pozwalając radzie gminy wydzielić w zasobie mieszkaniowym lokale przeznaczone do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 grudnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 540/06, Dz. Urz. Doln. 2007/140/1841).

Trzeba zatem zauważyć, że gdyby intencją ustawodawcy było przyznanie radzie gminy kompetencji do podjęcia uchwały na podstawie art. 22 ustawy, to uczyniłby to w wyraźny sposób, tak jak w jej art. 20 ust. 3, który upoważnia radę gminy do wydzielenia w zasobie mieszkaniowym lokali przeznaczonych na wynajem na czas trwania stosunku pracy. Analogiczny pogląd na niniejszą kwestię został wyrażony w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 3 września 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 7/09.

Natomiast zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Niniejsza uchwała wydziela z zasobu mieszkaniowego gminy lokale socjalne, dokonała de facto określenia charakteru tychże lokali. Niniejsza czynność stanowi niewątpliwie wyraz gospodarowania mieniem komunalnym. Tak więc, do decydowania o tym, czy dany lokal ma charakter lokalu mieszkalnego, czy socjalnego uprawniony jest wyłącznie wójt.

Mając na względzie powyższe organ nadzoru stwierdził, że wydzielenie z mieszkaniowego zasobu gminy lokali socjalnych zgodnie z obowiązującym prawem należy do szeroko pojętych kompetencji organu wykonawczego, nie zaś do kompetencji rady gminy. Rada Gminy Stara Kamienica podejmując przedmiotową uchwałę przekroczyła swoje upoważnienie, a tym samym w sposób istotny naruszyła prawo, czego skutkiem musiało być stwierdzenie jej nieważności.

Organ nadzoru zauważył przy tym, że zgodnie z art. 15 ust. 1 i art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organem stanowiącym w gminie jest rada gminy, a wójt jest organem wykonawczym. Ustawa o samorządzie gminnym ustanawia w art. 18 ust. 1 zasadę domniemania kompetencji rady gminy w sprawach pozostających w zakresie działania gminy, jednakowoż zapis ten nie upoważnia organu stanowiącego do ingerowania w zadania zastrzeżone dla organu wykonawczego gminy. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 tej ustawy do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Oznacza to, że wyłączna kompetencja do gospodarowania mieniem komunalnym, w tym mieszkaniem komunalnym, przysługuje organowi wykonawczemu gminy. Domniemanie działania rady gminy z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyłącza nie tylko przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 tej ustawy, lecz podobne unormowanie zawiera ustawa o gospodarce nieruchomościami. Na kompetencje organu wykonawczego w sprawach z zakresie gospodarki nieruchomościami wskazuje bowiem przepis art. 11 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak również art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami, po myśli którego gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Odnosząc się do zagadnienia wydzielenia z zasobu mieszkaniowego gminnych lokali socjalnych Wojewoda Dolnośląski ponownie podkreślił, iż w zakresie tym nie można domniemywać właściwości rady gminy. W przypadkach, gdy ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego stanowi ogólnie o działaniach gminy w tej materii chodzi o kompetencje organu wykonawczego, natomiast uprawnienia organu stanowiącego muszą wynikać wprost z przepisu ustawy. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 732/08; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 grudnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 540/06).

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Stara Kamienica poinformowała o uwzględnieniu skargi w całości uchwałą z dnia 30 września 2011 r. nr XIII/108/11 w sprawie uchylecia uchwał w sprawie zmiany zasad najmu lokali oraz zasad polityki czynszowej w mieszkaniowych zasobach Gminy Stara Kamienica, wnosząc o umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego.

W piśmie procesowym z dnia 7 maja 2012 r. Wojewoda Dolnośląski podtrzymał swą skargę podając, że w okresie poprzedzającym jej uchylenie uchwała w zaskarżonym zakresie była realizowana.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

1. Niezasadny jest natomiast wniosek Rady Gminy Stara Kamienica o umorzenie postępowania sądowego w tej sprawie w związku z tym, że uchwała w zaskarżonej części została uchylona.

Zauważyć należy że uchylenie uchwały nie czyni postępowania sądowego bezprzedmiotowym bowiem skutki prawne uchylenia aktu i stwierdzenia jego nieważności są odmienne. Uchylenie uchwały przez radę gminy oznacza wyeliminowane uchwały ze skutkiem dopiero od daty jej uchylenia (ex nunc). Natomiast stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje skutki od chwili jej podjęcia (ex tunc). W tej ostatniej sytuacji uchwałę należy potraktować tak jakby nigdy nie została podjęta. Ma to swoje znaczenie dla czynności prawnych podjętych na podstawie takiej uchwały. Dlatego zmiana lub uchylenie zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być zastosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej podjęcie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 października 2011 r., sygn. akt IV SA/Wr 374/11; wyroki NSA z dnia 13 września 2006 r., sygn. akt II OSK 758/06 i z dnia 27 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 344/08).

2. Przechodząc do rozważań dotyczących legalności zaskarżonego postanowienia uchwały stwierdzić należy, że:

W myśl art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Treść art. 94 Konstytucji wskazuje, że podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest wyraźne upoważnienie zawarte w ustawie, czyli tzw. delegacja. Zasada ta znajduje potwierdzenie w przepisie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych i wskazać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego.

Przepis wyższego rzędu może bądź sam regulować treść danej materii, upoważniając organ samorządu terytorialnego do określenia tylko trybu wykonywania tej regulacji bądź też, w określonym przedmiocie i określonych granicach, może upoważnić organ samorządu terytorialnego do samodzielnego regulowania stosunków w ramach tego upoważnienia. Lokalne prawodawstwo, mimo stosunkowo dużej swobody nie ma jednak charakteru samoistnego. Tylko bowiem organy władzy ustawodawczej mogą samoistnie stanowić normy prawne powszechnie obowiązujące. Wszystkie inne organy, a więc i organy samorządu terytorialnego, mogą je stanowić tylko z upoważnienia ustawy, muszą się legitymować wyraźnie udzielonym upoważnieniem, nie jest bowiem dopuszczalne domniemanie kompetencji prawodawczych (D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 87).

Do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy niezbędne jest wykazanie, że narusza ona przepisy powszechnie obowiązującego prawa w sposób istotny (wniosek z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym). „Istotne” naruszenie prawa, powodujące nieważność uchwał organu gminy nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 § 1 kpa.

Do istotnych wad uchwał skutkujących stwierdzeniem ich nieważności zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 18 września 1990 r., sygn. akt SA/Wr 849/90, ONSA 1990/4, poz. 2).

W taki istotny sposób narusza prawo wskazane w skardze organu nadzoru postanowienie uchwały nr XIII/76/03 Rady Gminy Stara Kamienica z dnia 29 września 2003 r. w sprawie zasad najmu lokali oraz zasad polityki czynszowej w mieszkaniowych zasobach Gminy Stara Kamienica.

W kwestii wydzielenia z zasobu mieszkaniowego gminy lokali przeznaczonych na wynajem jako lokale socjalne wypowiedział się już sąd administracyjny. Tak np.: w wyroku z dnia 3 września 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 7/09 WSA we Wrocławiu stwierdził, że „gmina jako osoba (art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) działa poprzez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i opartym na niej statucie. Zgodnie zaś z art. 11 a 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 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 własność gminy albo gminnych osób prawnych (...) należą do mieszkaniowego zasobu gminy. Skoro w świetle powyższego 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 (...). Z kolei z treści art. 24 ust. 1 ustawy o gospodarce, 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 ustawy z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z jej przepisów 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, mogą być przedmiotem prawa własności lub gospodarowanie nieruchomościami będącymi w użytkowaniu wieczystym gminy (czyli gminnym zasobem nieruchomości) należy do kompetencji wójta. Nieruchomości te 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 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 co oznacza, iż zaskarżona uchwała została podjęta bez podstawy prawnej.”

Tezę tę należy w pełni podzielić i odnieść do niniejszej sprawy. Skarga organu nadzoru znajduje uzasadnione podstawy prawne.

W tym stanie rzeczy należało stwierdzić nieważność § 3 ust. 1 załącznika nr 1 uchwały z dnia 29 września 2003 r. nr XIII/76/03, co Sąd uczynił na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270) dalej: ppsa. Sąd nie orzekł w przedmiocie wykonania zaskarżonej uchwały (art. 152 ppsa), gdyż uchwała w zaskarżonej części utraciła moc prawną na podstawie uchwały z dnia 30 września 2011 r. nr XIII/108/11.

Koszty zasądzono na podstawie art. 200 ppsa.