



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 5 września 2013 r.

Poz. 4910

WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 171/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 27 czerwca 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Jolanta Sikorska
Sędziowie	Sędzia NSA Mirosława Rozbicka - Ostrowska (spr.) Sędzia WSA Wanda Wiatkowska - Ilków
Protokolant	Anna Rudzińska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 18 czerwca 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miasta i Gminy Prochowice
z dnia 27 września 2012 r., nr XXVII/158/2012

w przedmiocie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy w latach 2012-2016 oraz zasad
wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały,

**II. zasądza od Rady Miasta i Gminy Prochowice na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (słownie
dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego,**

III. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę Rady Miasta i Gminy Prochowice z dnia 27 września 2012 r. nr XXVII/158/2012 w sprawie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w latach 2012-2016 oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu, domagając się stwierdzenia jej nieważności z tym uzasadnieniem, że istotnie narusza ona następujące przepisy:

- art. 4 ust. 2, art. 7 ust. 1 w zw. z art. 8 pkt 1, art. 21 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 oraz ust. 3 pkt 1 i 2, art. 23 ust. 4, art. 7 ust. 2 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.),

- art. 30 ust. 2 pkt. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 353 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. nr 16, poz. 93 ze zm.),

- art. 35 ust. 1 w związku z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz. U. z 2010 r. nr 102, poz. 651 ze zm.),

- § 118 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. nr 100, poz. 908), -art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).

W motywach skargi organ nadzoru wskazał, że przedmiotową uchwałą Rada Miasta i Gminy Prochowice zrealizowała dyspozycję zawartą w dwóch przepisach ustawowych, a mianowicie art. 21 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego poprzez ustanowienie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (Rozdział od 1 do 9) oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy (Rozdział 10). Według Wojewody zaskarżona uchwała zarówno w części odnoszącej się do wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, jak i w części określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, zawiera niekompletną regulację spraw przekazanych przez ustawodawcę, co stanowi istotne naruszenie prawa.

I. W odniesieniu do wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy organ nadzoru przytoczył brzmienie przepisu art. 21 ust. 2 powołanej wyżej ustawy, wskazując, że taki program powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i zawierać zarówno aktualną ocenę stanu zasobu mieszkaniowego gminy, jak i stanowić pewną prognozę na przyszłość w zakresie faktycznego gospodarowania tym zasobem. Wobec tego taki program powinien określać wszystkie elementy wskazane przez ustawodawcę, wymienione w art. 21 ust. 2 pkt 1-8 przedmiotowej ustawy oraz w sposób kompleksowy normować kwestię gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na kolejne lata (na co najmniej pięć kolejnych lat), ponieważ tylko takie ukształtowanie treści programu może spełnić swoją funkcję określenia kierunków i celów działania w zakresie gospodarowania zasobem. Zdaniem organu nadzoru, żaden z elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 cytowanej ustawy nie może zostać pominięty w akcie prawa miejscowego, stanowionego na podstawie tego przepisu, zaś pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

W ocenie Wojewody w zaskarżonej uchwale nie zostały wyczerpująco uregulowane istotne zagadnienia, wymienione w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego, a mianowicie:

I.1. Brak jest prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w kontekście poszczególnych lat z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne (art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy). W zakresie tej części programu Rada Miasta i Gminy Prochowice zawarła wprawdzie prognozę stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w latach 2012 - 2016, jednak bez dokonania podziału na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne (rozdział 3, § 8 uchwały). Z zapisów bowiem § 8 uchwały oraz zamieszczonej tam Tabeli nr 2 o tytule: Prognozowany stan techniczny budynków mieszkalnych, nie sposób wskazać i wyróżnić lokali socjalnych oraz tych należących do kategorii pozostałych lokali mieszkalnych. Jeżeli więc Gmina zdecydowała się na wydzielenie lokali socjalnych, o czym mowa w § 6 uchwały, to należało te lokale

uwzględnić przy określaniu prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w kontekście poszczególnych lat, określając przewidywany stan techniczny tych lokali. Natomiast regulacja programu nie wypełnia w całości postanowień ustawowych, gdyż ustawodawca we wskazanym przepisie wprost określił, że prognoza wielkości zasobu mieszkaniowego gminy oraz prognoza stanu technicznego tego zasobu powinna zostać ustalona z podziałem na kolejne lata oraz lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne.

I.2. Niekompletne jest unormowanie w zaskarżonej uchwale spraw przekazanych w przepisie kompetencyjnym ustawy lokatorskiej w zakresie art. 21 ust. 2 pkt 4 tj. zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu. Wojewoda wskazał na brak uwzględnienia w załączniku Nr 1 do uchwały: Tabeli czynników wpływających na wysokość stawki czynszowej, jednego z czynników podwyższających lub obniżających wartość użytkową lokali w postaci ogólnego czynnika stanu technicznego budynku. Zgodnie z § 20 i § 21 uchwały postanowienia tego załącznika Nr 1 mają stanowić podstawę do ustalania stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali. W tabeli zamieszczonej w załączniku Nr 1 do uchwały zawarto czynniki podwyższające lub obniżające wartość użytkową lokali, których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 ustawy lokatorskiej, czyli położenia budynku (pkt 9 tabeli), położenia lokalu w budynku (pkt 2, 3, 4, 5, 8 tabeli), wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne instalacje oraz ich stanu (pkt 6, 7 tabeli). Brakuje natomiast czynnika związanego z ogólnym stanem technicznym budynku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy lokatorskiej, należącym do obligatoryjnych czynników podwyższających lub obniżających wartość użytkową lokali. Wprawdzie ogólny zapis § 20 uchwały przewiduje, że wysokość czynszu za najem 1 m powierzchni użytkowej lokalu będzie stanowiła stawka, ustalona w oparciu o zasady określone w art. 7 ustawy, jednak w ocenie organu nadzoru brak uwzględnienia w załączniku nr 1 uchwały czynnika w postaci ogólnego stanu technicznego budynku nie daje wystarczającej oraz pełnej gwarancji prawidłowej realizacji tego zapisu w praktyce. Brak tego czynnika w Tabeli może skutkować w konkretnym przypadku przy ustalaniu stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu pominięciem tego parametru, a w konsekwencji nieprawidłowym określeniem tej stawki. W związku z tym tak określone zasady polityki czynszowej oraz czynniki wpływające na wysokość czynszu najmu jak w przedmiotowej uchwale - ocenie organu nadzoru - w sposób istotny naruszają art. 21 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów.

I.3. Organ nadzoru zakwestionował § 10 ust. 2 zaskarżonej uchwały, według którego: „Burmistrz Miasta i Gminy (Administrator budynków) uwzględniając priorytety określone w ust. 1 przygotowuje corocznie plan rzeczowo - finansowy remontów, wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali z uwzględnieniem wysokości środków w budżecie gminy przeznaczonych na remonty.” Według organu nadzoru, rada stanowiąc w zakresie analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikających ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata (art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy) nie jest władna do stanowienia o obowiązku sporządzania dokumentu w postaci planu rzeczowo - finansowego remontów i określania terminu, w jakim ma to nastąpić, ani też do określania podmiotów, jakie są odpowiedzialne za sporządzenie tego planu, bowiem nie posiada w tym zakresie kompetencji do nakładania obowiązków na inne podmioty. W tym zakresie Wojewoda powołał się na przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, przyznający wójtowi uprawnienie do gospodarowania mieniem komunalnym oraz art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, według którego gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Według organu nadzoru pojęcie „gospodarowanie mieniem komunalnym” jest sformułowaniem bardzo szerokim i pozwala organowi wykonawczemu gminy na samodzielne działanie i podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych, co do mienia gminy bez zgody czy też opinii rady, za wyjątkiem spraw, które zostały zastrzeżone wyraźnie do kompetencji rady gminy, a wymienionych w art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym. Jeżeli organ administracji publicznej podejmuje działanie w sprawie, co do której przepis prawa nie wskazuje jego właściwości, działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalności. Z powyższych względów uzasadnione jest wnioskowanie o stwierdzenie nieważności § 10 ust. 2 uchwały, ponieważ zapis ten wykracza poza delegację art. 21 ust. 2 ustawy.

I.4. Za celowe organ nadzoru uznał wnioskować o stwierdzenie nieważności również § 10 ust. 3 uchwały w brzmieniu: „Plan podlega zatwierdzeniu przez Radę Miasta i Gminy”, albowiem zapis ten odnosi się treściowo do zakwestionowanego ust. 2 § 10 tej uchwały.

I.5. Organ nadzoru zakwestionował § 13 przedmiotowej uchwały jako istotnie naruszający art. 35 ust. 1 w związku z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stosownie do § 13 uchwały: „Wyłącza

się ze sprzedaży na rzecz najemców lokale znajdujące się budynkach: 1/ przeznaczonych do wykwaterowania na podstawie decyzji organów nadzoru budowlanego z zastrzeżeniem, że lokale w tych budynkach mogą być za zgodą Rady Miasta i Gminy, przeznaczone do sprzedaży, pod warunkiem jednoczesnego ich wykupu przez wszystkich najemców; 2/ przeznaczonych do remontu kapitalnego z zastrzeżeniem, iż lokale w tych budynkach mogą być za zgodą Rady Miasta i Gminy przeznaczone do sprzedaży, pod warunkiem jednoczesnego ich wykupu przez wszystkich najemców; 3/ wykorzystywanych do realizacji zadań gminy, w szczególności przeznaczonych na cele kultury, oświaty, ochrony zdrowia oraz siedziby gminnych jednostek organizacyjnych; w których lokale przeznaczone zostały wyłącznie do wynajmu jako lokale socjalne." Wojewoda wyjaśnił, że ustawodawca art. 21 ust. 2 w pkt od 1 do 8 ustawy o ochronie praw lokatorów wskazał na elementy konieczne wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, co nie wyklucza tego, że rada gminy może zawrzeć w takim programie dodatkowe uregulowania z tym, że uregulowania te nie mogą być sprzeczne z prawem. Zwrócił uwagę na to punkt 3 ustępu 2 art. 21 ustawy o ochronie praw lokatorów przewiduje w programie wyłącznie pozycję „planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach". Natomiast zasady sprzedaży lokali zawierają przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2004 nr 261 poz. 2603 ze zm. dalej u.g.n.). Według organu nadzoru zakwestionowana regulacja wprowadza ograniczenia nie przewidziane przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, a Rada w rozpatrywanym zapisie nie tylko ograniczyła krąg osób uprawnionych, ale też w sposób władczy wkroczyła w uprawnienia organu właściwego. W świetle art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami: „Właściwy organ [wójt, burmistrz, prezydent miasta - art. 4 pkt 9 cytowanej ustawy] sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę." Zdaniem Wojewody organ stanowiący nie ma zatem kompetencji do decydowania w kwestii przeznaczania bądź zakazu przeznaczania określonych nieruchomości do sprzedaży, ponieważ zgodnie z brzmieniem powyższego przepisu, jak i art. 25 ust. 1 cytowanej ustawy to wójt (burmistrz, prezydent miasta) gospodaruje nieruchomościami należącymi do gminnego zasobu nieruchomości. W pojęciu gospodarowania nieruchomościami określonym w art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami mieści się m. in. zbywanie nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości. W celu zbycia nieruchomości konieczne jest określenie nieruchomości przeznaczonych do zbycia w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1 tej ustawy, ale jak wynika z ustawy jest wyłączna kompetencja organu wykonawczego gminy.

I.6. Organ nadzoru zakwestionował § 23 przedmiotowej uchwały, mocą którego Rada postanowiła, że „nie planuje się obniżania czynszu w stosunku do najemców o niskich dochodach. Pomoc rodzinom będącym w trudnej sytuacji materialnej jest i będzie realizowana poprzez wypłaty dodatków mieszkaniowych". Jego zdaniem Rada dokonała modyfikacji przepisu art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, z którego wynika, że właściciele mogą stosować określone obniżki czynszu w stosunku do najemców o niskich dochodach. Skoro zatem przepis rangi ustawowej przewiduje możliwość obniżania czynszu przez właścicieli lokali, to akt prawa miejscowego, jako akt niższego rzędu w hierarchii źródeł prawa, nie może wprowadzać zasad odmiennych. Tymczasem Rada wskazała, że nie planuje się obniżania czynszu w stosunku do najemców o niskich dochodach i zmodyfikowała wolę ustawodawcy. Podejmując § 23 uchwały Rada dokonała modyfikacji przepisu rangi ustawowej tj. art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, czym w sposób istotny naruszyła art. 7 ust. 2 ustawy lokatorskiej w zw. z § 118 w zw. z art. 143 Zasad techniki prawodawczej.

I.7. Organ nadzoru zakwestionował § 24 uchwały, albowiem Rada podejmując go dokonała modyfikacji art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, z którego wynika, że stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym. Tymczasem Rada postanowiła, że stawka czynszu za najem 1 m² powierzchni użytkowej lokalu socjalnego nie może przekroczyć połowy stawki czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym. Zdaniem organu nadzoru Rada nie była uprawniona do podejmowania zakwestionowanego przez niego postanowienia, albowiem kwestia ta została rozstrzygnięta przez ustawodawcę i Rada nie była uprawniona do powtarzania, a tym bardziej modyfikowania zapisów ustawowych. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Wynika to z § 118 w zw. z § 143 Załącznika

do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

I.8. Organ nadzoru dopatrył się również naruszenia prawa w przepisie § 25 uchwały, stwierdzając brak podstawy prawnej do wyłączenia lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² spod regulacji ustawowych, które obowiązują dla pozostałych lokali komunalnych. Do takich lokali zastosowanie mają wszystkie przepisy ustawowe, które dotyczą zasobu mieszkaniowego gminy, w tym art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, który przewiduje, że przesłankami ubiegania się o najem lokalu są: zamieszkiwanie na terytorium gminy, uzyskiwanie niskich dochodów oraz niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Błędne jest więc założenie, że wyłącznie osoby pozostające w trudnych warunkach mieszkaniowych, o których mowa w § 3 pkt 3 uchwały, są uprawnione do ubiegania się o najem. Brak jest jakichkolwiek podstaw, aby do uchwały wprowadzać unormowania, które postawią w niekorzystnej sytuacji i bezpodstawnie różnicują sytuację osób znajdujących się w podobnych warunkach materialnych i mieszkaniowych, które być może kwalifikowałyby się do ubiegania się o wynajem lokalu gminnego w świetle uregulowań uchwały, gdyby nie wprowadzono niekorzystnych dla nich postanowień. Ponadto Wojewoda zwrócił uwagę na to, że kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² powinny zostać przez Radę uregulowane w rozdziale 10 dotyczącym zasad wynajmowania lokali, a nie w rozdziale 5 traktującym o zasadach polityki czynszowej. Rada zamieszczając kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² w Programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy zamiast w zasadach wynajmowania lokali dokonała pomieszczenia materii. Naruszyła tym samym § 119 w zw. z § 143 zasad techniki prawodawczej.

II. W odniesieniu do Rozdziału 10 uchwały, dotyczącego zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, organ nadzoru stwierdził, że został on podjęty na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. W art. 21 ust. 3 tej ustawy prawodawca wskazał w sposób enumeratywny na te elementy zasad wynajmowania lokali, które są niezbędne w uchwale regulującej przedmiotową kwestię. Natomiast ustalone w zaskarżonej uchwale zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy nie zawierają wszystkich obligatoryjnych elementów wskazanych przez ustawodawcę.

II.1. Przedmiotowa uchwała w rozdziale 10 nie określa wskazanych w art. 21 ust. 3 powołanej wyżej ustawy następujących kwestii, a mianowicie: wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszu, warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy, co stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 3 pkt 1 i 2. ustawy. Dotyczy to § 30 i § 31 uchwały, w których Rada zrealizowała kompetencję wynikającą z art. 21 ust. 3 pkt 1 w zakresie określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, jednakże pominęła ustalenie wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszu. Pominięcie przez Radę powyższych regulacji, stanowiących obligatoryjne elementy zasad wynajmowania lokali (...) skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i narusza § 119 ust.1 w zw. z § 143 zasad techniki prawodawczej. Organ nadzoru stwierdził, że w jego ocenie, niektóre zapisy Rozdziału 10 uchwały budzą uzasadnione wątpliwości - Rada bowiem uchwalając akt normatywny nie może wprowadzać zapisów pozostających w sprzeczności z prawem, czy wykraczających poza upoważnienie ustawowe.

II.2. Organ nadzoru zakwestionował przepis § 3 pkt 3 zaskarżonej uchwały, zawierający definicję osób pozostających w trudnych warunkach mieszkaniowych, do której to definicji odwołują się przepisy § 25 i § 30 uchwały. Według Wojewody w § 3 pkt 3 uchwały Rada zdefiniowała de facto pojęcie trudnych warunków mieszkaniowych, czym wkroczyła bezpośrednio w zakres materii regulowanej już odpowiednimi normami ustawy. Można bowiem rozpatrywaną definicję połączyć wprost z jedną z przesłanek ubiegania się o najem lokalu, o której mowa w art. 4 ust. 2 ustawy („niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe”). Organ nadzoru wskazał, że przesłanka niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych ma szeroki zakres treściowy, nie można zatem przyjmować, że jedynie osoba pozostająca w trudnych warunkach mieszkaniowych, o których mowa w art. 3 pkt 3 uchwały, jest uprawniona do ubiegania się o najem, jak przyjęto w § 30 uchwały. W ocenie organu nadzoru zawarta w § 3 pkt 3 zaskarżonej uchwały definicja jest bezprzedmiotowa bowiem, zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie lokatorów (...), przesłankami ubiegania się o najem lokalu są następujące okoliczności: zamieszkiwanie na terytorium gminy,

uzyskiwanie niskich dochodów oraz niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Skoro więc ustawodawca wyraźnie określa kryteria, jakie muszą spełniać osoby, którym gmina może przyznać lokale socjalne, to nie ma podstaw do tego, aby wprowadzać w uchwale innych wymogów w postaci odesłań do stworzonych przez Radę definicji osób, których potrzeby mieszkaniowe nie zostały zaspokojone. Takie działanie Rady jest niedopuszczalne, gdyż podejmując § 3 pkt 3 uchwały przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia i dokonała modyfikacji przepisu rangi ustawowej. a mianowicie art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie lokatorów(..). W związku z tym przepis § 30 we wskazanym fragmencie („której warunki zamieszkania odpowiadają wymogom określonym w § 3 pkt 3 uchwały”) został również podjęty z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 3 w zw. art. 4 ust. 2 ustawy oraz art. 7 Konstytucji oraz § 118 w zw. z art. 143 Zasad techniki prawodawczej.

II.3. Organ nadzoru zakwestionował § 31 uchwały we fragmencie „nabyła prawo do takiego lokalu na podstawie prawomocnego orzeczenia sądowego”. W tym zakresie stwierdził, że przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego, jak też orzeczenia sądów są samoistnymi podstawami do przyznania odpowiednio lokali zastępczych bądź lokali socjalnych. Ustawodawca w sposób kompleksowy uregulował kwestie sposobu i trybu wydawania orzeczeń sądowych dotyczących uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia. Nie ma więc potrzeby potwierdzania istnienia tego obowiązku przepisem uchwały Rady. Z tych też względów przepis § 31 uchwały w zakwestionowanym fragmencie jest zbędny i wykracza poza zakres kompetencji przyznanych radzie gminy na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy.

II.4. Organ nadzoru zakwestionował § 40 uchwały, według którego: „W razie najmu poszczególnych pomieszczeń w jednym lokalu mieszkalnym przez dwóch lub więcej najemców, za pomieszczenie wspólnie używane najemcy opłacają czynsz proporcjonalnie do powierzchni zajmowanej oddzielnie przez każdego z nich.” Zdaniem organu nadzoru charakter powyższej regulacji kwalifikuje ją do zaliczenia, jako jednego z możliwych postanowień umownych zawieranych pomiędzy organem wykonawczym gminy, a przyszłym najemcą lokalu. Gospodarowanie bowiem mieniem komunalnym, wykonywanie niniejszej uchwały i zawieranie stosownych umów z podmiotami wynajmującymi lokale z mieszkaniowego zasobu gminy, ustawodawca powierzył wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi). Podjętym zapisem § 40 uchwały. Rada wkroczyła więc w kompetencję Burmistrza, co w sposób istotny narusza art. 30 ust. 2 pkt. 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w związku z art. 3531 Kodeksu cywilnego.

II.5. Organ nadzoru zakwestionował § 41 uchwały, wedle którego: „W przypadku posiadania w mieszkaniowym zasobie gminy lokali niewyposażonych w „biały montaż” lokale te mogą być oferowane do wynajmu osobom oczekującym na liście, o ile osoby te zobowiązują się u ramach uprzednio zawartej umowy użyczenia da wyposażenia lokalu u „biały montaż”. W ocenie organu nadzoru kwestionowany zapis może prowadzić do braku realizacji zadań, o których mowa w art. 4 ustawy na rzecz dostarczania lokali w systemie wolnorynkowym. Stwarza bowiem poważne ryzyko wyłączenia członków wspólnoty, którzy nie spełniają wymogów do uzyskania lokalu socjalnego, ale mają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i spełniają kryterium dochodowe, lecz nie są w stanie pokryć kosztu remontu (inwestycji) w postaci montażu urządzeń sanitarnych. W konsekwencji zaskarżony zapis uchwały wprowadza stan, w którym szanse na najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy będą miały osoby, które są w stanie sfinansować remont lokalu, co w ocenie organu nadzoru jest niezgodne z intencją ustawodawcy wyrażoną w art. 4 ustawy o ochronie lokatorów(..), gdyż różnicowałoby szanse na uzyskanie lokalu, na niekorzyść osób o niskich dochodach. Regulacja taka prowadzi jednocześnie do uprzywilejowania osób, które są w stanie pokryć koszty wyposażenia lokalu w „biały montaż”.

Strona przeciwna Rada Miasta i Gminy Prochowice w odpowiedzi na skargę, wnioskując o jej oddalenie, jako chybione oceniła zarzuty nie wypełnienia przez nią w pełni delegacji z art. 21 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005r.Nr 31, poz.266 z póź. zm.). W odniesieniu do zarzutu naruszenia art.21 ust.2 pkt. 1 i 4 powołanej wyżej ustawy wskazała, że w rozdziale 2 zaskarżonej uchwały zawarła prognozę wielkości stanu technicznego mieszkaniowego zasobu gminy w poszczególnych latach, a to, że prognoza ta nie zawiera podziału na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne wynika stąd, że w zasobie mieszkaniowym gminy nie wydzielono lokali socjalnych, o czym jest mowa w § 5 uchwały, a w rozdziale 5 uregulowana została polityka czynszowa oraz warunki obniżające czynsz. Z kolei w odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 21 ust.3 ustawy lokatorskiej strona przeciwna wskazała, że w Gminie Prochowice

obowiązuje odrębna uchwała, a to uchwała nr XV/88/2007 z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, gdzie kwestie ustalania dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszu, a także warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy zostały uregulowane § 7 i § 5 tej uchwały.

Również pozostałe zarzuty organu nadzoru dotyczące poszczególnych przepisów uchwały, strona przeciwna oceniła jako chybione i szczegółowo ustosunkowując się do nich podniosła:

- § 10 ust. 2 i 3 zaskarżonej uchwały są zgodne z prawem, albowiem to właśnie burmistrz mocą art.30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym gospodaruje mieszkaniowym zasobem gminy;

- § 13 zaskarżonej uchwały nie narusza prawa, gdyż zawarty został w rozdziale 4 dotyczącym planowanej sprzedaży w kolejnych latach, a tego rodzaju planowanie nie jest możliwe bez wskazania, jakiego rodzaju lokale nie będą sprzedawane;

- § 23 jest zgodny z prawem, albowiem w świetle art. 7 ust.2 ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego rada gminy mogła postanowić o wyłączeniu stosowania obniżek czynszu wobec najemców o niskich dochodach, a tym samym organ wykonawczy tego rodzaju obniżek nie będzie uprawniony stosować, z treści przywołanego art. 7 ust. 2 ustawy wynika, że właściciel może stosować obniżki czynszu tylko wówczas, gdy postanowienia uchwały organu stanowiącego na to zezwalają;

- § 24 uchwały nie narusza prawa „albowiem połowa stawki czynszu za najem 1 m² powierzchni użytkowej lokalu socjalnego” w istocie jest równa połowie stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym, jak tego wymaga art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego;

- § 25 uchwały jest zgodny z prawem, albowiem art.21 ust. 3 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego pozwala na ustalenie przez organ stanowiący tego rodzaju kryteriów, a co rada uchwałała;

- w § 3 pkt 3 uchwały rada zamieściła definicję osób pozostających w trudnych warunkach mieszkaniowych - na potrzeby wykonywania zaskarżonej uchwały i nie stoi to w sprzeczności z treścią art. 4 ust 2 ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego;

- § 30 uchwały, w części dotyczącej określenia warunków zamieszkiwania odpowiadającym wymogom, określonym w § 3 pkt 3 uchwały jest konsekwencją spełnienia przesłanek z tego przepisu i jako taki prawa nie narusza;

- § 31 uchwały ma charakter informacyjny, stanowiący o tym, że lokale socjalne mogą być dysponowane na rzecz osób uprawnionych do ich otrzymania na podstawie prawnego orzeczenia sądu - w tym znaczeniu prawa nie narusza,

- § 40 uchwały rozstrzyga o zasadach i sposobie rozliczenia czynszu w sytuacji, gdy w jednym lokalu występuje dwóch lub więcej najemców i rada jako organ stanowiący była władna odnośną kwestię uregulować,

- § 41 uchwały reguluje specyficzną sytuację wyposażenia lokali nie wyposażonych w „biały montaż” , nie umniejsza praw osób oczekujących na najem, albowiem w pierwszym razie, w braku takiej regulacji, tego rodzaju lokale, nie byłyby przedmiotem najmu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Według art. 1 § 2 powołanej wyżej ustawy kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.) nie wprowadza innych kryteriów do kontroli uchwał jednostek samorządu terytorialnego. Również ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) nie wprowadza innych kryteriów aniżeli kryterium zgodności z prawem uchwał organów jednostek

samorządu terytorialnego. Sąd administracyjny kontroluje zatem uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z przepisami prawa.

Według art. 147 § 1 powołanej wyżej ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 tej ustawy, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Wobec tego sąd uwzględniając skargę na akty prawa miejscowego terenowych organów administracji publicznej lub inne akty generalne organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej, stwierdza ich nieważność całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przynajmniej przepis art. 147 § 1 powołanej ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie określa jednak jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych.

Według art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.) „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne prawem jest nieważne (ust. 1). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwała lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (ust. 4). Zgodnie zatem z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym o tym, czy stwierdza się nieważność zaskarżonego aktu organu jednostki samorządu terytorialnego, czy też ogranicza się do stwierdzenia, że został wydany z naruszeniem prawa, przesądza waga stwierdzonego naruszenia. W orzecznictwie sądowno-administracyjnym przyjmuje się, że naruszenie prawa przejawia się przez podjęcie uchwały przez niewłaściwy organ, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, błędne zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały. Powołana ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia więc dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy, a mianowicie istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa, nie określa jednak rodzaju naruszenia prawa, które należy zaliczyć do określonej kategorii wad.

W odniesieniu do zaskarżonej uchwały Wojewoda Dolnośląski nie skorzystał ze swoich uprawnień nadzorczych i po upływie terminu do stwierdzenia jej nieważności w trybie postępowania nadzorczego, skutecznie wniósł skargę.

Kontrolując zatem zaskarżoną uchwałę sąd – stosownie do art. 134 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - nie jest związany sformułowanymi w niej zarzutami i wnioskami skargi, lecz obowiązany jest oprzeć się na konstytucyjnej zasadzie praworządności, która wiąże wszystkie organy władzy publicznej, w tym organy samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Działanie na podstawie i w granicach prawa to działanie organu, który na podstawie przepisu prawa jest właściwy i działanie oparte jest na przepisie prawa, który daje umocowanie do jego podjęcia. O związaniu zasadą praworządności w zakresie stanowienia prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego stanowi art. 94 Konstytucji, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto wymaga też podkreślenia, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Przy czym odstąpienie od wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym – skutkujące w każdym przypadku istotnym naruszeniem prawa - należy rozumieć szeroko, a więc będzie nim z jednej strony wykroczenie poza zakres upoważnienia, z drugiej zaś niewypełnienie zakresu upoważnienia determinowanego: po pierwsze przepisem upoważniającym – i objętą nim materia; po

drugie: zasadami techniki prawodawczej. Jest to o tyle istotne, że na gruncie rozpatrywanej sprawy wystąpiły oba rodzaje naruszeń.

Punktem wyjścia dla dokonania oceny legalności zaskarżonej uchwały powinna być wykładnia norm ustawowych stanowiących podstawę prawną do podjęcia uchwały w celu ustalenia zakresu upoważnienia ustawowego. Zakwestionowana przez Wojewodę Dolnośląskiego uchwała Rady Miasta i Gminy Prochowice została podjęta na podstawie ogólnego upoważnienia ustawowego do stanowienia w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy, zawartego w art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz konkretyzującym to upoważnienie obowiązku rady gminy, określonym w art. 21 ust. 1 - ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tj. z 2005 r., Dz. U. Nr 31 poz. 266 ze zm.) (zwanej dalej ustawą lokatorską) uchwalenia 1/ wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz 2/ zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasad i kryteriów wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel. W kolejnych przepisach ust. 2 i 3 art. 21 ustawy lokatorskiej dokonano konkretyzacji obowiązku, o którym mowa wyżej wskazując jakie elementy powinny znaleźć się w przepisach uchwały podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy.

Ad. I.1. Stosownie do art. 21 ust. 2 ustawy lokatorskiej wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności:

1. Prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne;
2. Analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata,
3. Planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach;
4. Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu;
5. Sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach;
6. Źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach;
7. Wysokość wydatków w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także wydatki inwestycyjne;
8. Opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności: niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali, planowaną sprzedaż lokali.

Analizę zakwestionowanej przez organ nadzorczy uchwały pod kątem istnienia elementów treściowych wypełniających obowiązek, o którym mowa w art. 21 ust. 2 ustawy, należy poprzedzić stwierdzeniem, że użyte w przepisie art. 21 ust. 1 ustawy sformułowanie „Rada gminy uchwała”, nie pozostawia organowi stanowiącemu żadnej dowolności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie. Innymi słowy w ramach upoważnienia ustawowego organ stanowiący gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą. Brzmienie przytoczonego powyżej przepisu art. 21 ust. 2 ustawy lokatorskiej prowadzi do wniosku, że określając materię, do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, wyznacza on granice upoważnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy. Trzeba jednak zauważyć, że w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, które winny być w programie ujęte, świadczy o tym użyte w nim wyrażenie "w szczególności", lecz co zaakcentować trzeba, że uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 2 ustawy.

Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje bowiem istotnym naruszeniem prawa. Zauważyć przy tym trzeba, że wszystkie kwestie określone w ust. 2 składają się na treść programu, o czym świadczy regulacja zawarta w art. 21 ust.1 pkt 1 ustawy. W odniesieniu do tego, dokonując kontroli zgodności z prawem zaskarżonej uchwały uznać należało, że zaskarżona uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy dotyczy nieuwzględnienia zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 2 ustawy.

Mając na uwadze niezbędność umieszczenia w programie wszystkich elementów określonych w art. 21 ust. 2 ustawy podzielić należy stanowisko Wojewody, że przyjęta przez radę uchwała nie określa w wymaganym zakresie, wskazanej w pkt 1 przepisu, prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w kontekście poszczególnych lat, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne. Jak słusznie zauważył Wojewoda, w zaskarżonej uchwale w rozdziale 3 zatytułowanym „Analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikających ze stanu technicznego budynków i lokali z podziałem na kolejne lata” w § 8 Rada Miasta i Gminy Prochowice podała prognozę stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w latach 2012-2016, co przedstawiła w formie tabelarycznej, a mianowicie Tabeli nr 2 zawierającej „Prognozowany stan techniczny budynków”. Z wspomnianej Tabeli nr 2 wynika jedynie aktualny i prognozowany stan techniczny poszczególnych budynków mieszkalnych wchodzących w zasób mieszkaniowy gminy, bez dokonanego podziału na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne. Z treści art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy lokatorskiej wprost wynika, że gmina zobowiązana jest do przedstawienia w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, prognozy dotyczącej wielkości i stanu technicznego zasobu mieszkaniowego w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne.

Nieuprawniona jest argumentacja strony przeciwnej wskazująca na powód, dla którego zawarta w zaskarżonej uchwale prognoza stanu technicznego nie zawiera podziału na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne, a mianowicie – według jej twierdzeń - w zasobie mieszkaniowym gminy nie wydzielono lokali socjalnych, co - jej zdaniem - ma wynikać z § 5 uchwały. Tymczasem uszło uwadze strony przeciwnej, że wprawdzie w § 5 przedmiotowej uchwały jest mowa o braku wydzielonych lokali socjalnych, ale wyłącznie według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. i stanowi on jedynie punkt wyjścia dla prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w latach 2012-2016. Natomiast w kolejnym § 6 pkt 1 tej uchwały prognozuje się utrzymanie zasobu gminy w poszczególnych latach od 2013 do 2016 roku na poziomie odpowiednio: 5, 7, 10, 10 wydzielonych lokali socjalnych, zaś w pkt 2 tego paragrafu zakłada się w latach 2012-2016 pozyskanie 10 lokali socjalnych, poprzez adaptację pomieszczeń niemieszkalnych. W związku z zdaniem Sądu niewątpliwie w treści uchwały, jak i w treści innych jednostek redakcyjnych uchwały, zabrakło postanowień dotyczących prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego w kontekście poszczególnych lat, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne. Ma rację zatem organ nadzoru, że w tym zakresie regulacja prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w latach 2012-2016 nie wypełnia w całości postanowień ustawowych, a pięcioletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy podjęty został z istotnym naruszeniem prawa.

Ad. I.2. Niekompletne jest również unormowanie spraw przekazanych w przepisie kompetencyjnym w zakresie art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy lokatorskiej, w którym prawodawca statuował obowiązek wskazania zasad polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu.

W wykonaniu art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów Rada Miasta i Gminy Prochowice zawarła w zaskarżonej uchwale rozdział 5 zatytułowanym „Zasady polityki czynszowej”, w którym § 20 postanowiono: „Wysokość czynszu za najem 1 m² powierzchni użytkowej lokalu stanowi stawka, ustalona w oparciu o zasady określone w art.7 ustawy o ochronie lokatorów, z uwzględnieniem wskaźników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową.” W kolejnym § 21 zaskarżonej uchwały ustalono wskaźniki podwyższające i obniżające stawkę podstawowa czynszu, stanowiące załącznik do niniejszej uchwały. Wspomniany załącznik Nr 1 zatytułowany „Tabela czynników wpływających na wysokość stawki czynszowej” zawiera w punktach od 1-9 takie czynniki jak: położenie lokalu w budynku (pkt 2, 3, 4, 5, 8), położenie budynku (pkt 9), wyposażenie lokalu i budynku w urządzenia techniczne i instalacje (pkt 1, 6, 7).

Zaprobować należy stanowisko organu nadzoru, że tak określone zasady polityki czynszowej oraz czynniki wpływające na wysokość czynszu najmu w sposób istotny naruszają art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie

praw lokatorów, według którego „W lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali, z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową, a w szczególności:

- 1) położenia budynku;
- 2) położenia lokalu w budynku;
- 3) wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu;
- 4) ogólnego stanu technicznego budynku.”

Z treści cytowanego przepisu wynika, że uwzględnienie elementów z pkt 1 do 4 art. 7 ust 1 ustawy lokatorskiej stanowi minimum, które uchwalodawca powinien uwzględnić. Skoro jednym z nich jest ogólny stan techniczny budynku, to wskazuje na to, że stan budynków winien być sprawdzony zgodnie z obowiązującymi przepisami(por. NSA z dnia 12.02.2008 r. sygn. I OSK 1764/07 - LEX nr 463969).

Podobny pogląd w zakresie obowiązku uwzględnienia przez uchwalodawcę określonych w art. 7 ustawy o ochronie prawa lokatorów czynników mających wpływ na wysokość stawek czynszu został też wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego OZ we Wrocławiu z dnia 16.07.2002 r. sygn. II SA/Wr 1049/02 (OwSS 2002/4/102), zgodnie z którym: „Czynniki określone w art. 7 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733) muszą być w każdym przypadku uwzględniane jako przesłanki ustalenia stawki czynszu. Jednocześnie wyliczenie tego rodzaju czynników w tym przepisie nie wyklucza możliwości uwzględnienia przez organ gminy także innych czynników, mających wpływ na podwyższenie lub obniżenie wartości użytkowej lokali.”

Nawiasem mówiąc przepis art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów jest analogiczny w treści do poprzednio obowiązującego art. 26 z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (j.t. Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm., będącego przedmiotem wykładni Sądu Najwyższego, który w wyroku z dnia 22 października 1998 r. sygn. III RN 71/98 (OSNP 1999/23/738) stwierdził, że: „Czynniki wskazane wprost w art. 26 ust. 1 pkt 1 – 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych należy traktować jako obowiązujące w tym znaczeniu, że w każdym wypadku muszą być one uwzględnione jako przesłanki prawne różnicowania stawek czynszu regulowanego za 1 m² powierzchni użytkowej, które ustalane są w uchwale rady gminy. Równocześnie wyliczenie tego rodzaju czynników w art. 26 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych nie ma charakteru wyliczenia zamkniętego, nie wyklucza więc możliwości i potrzeby uwzględnienia przez radę gminy - stosownie do okoliczności, miejsca i czasu, ewentualnie także innych czynników mających znaczenie dla podwyższenia lub obniżenia wartości użytkowej lokalu.”

W związku z powyższym stwierdzić należy, że przepis art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów nakłada na radę gminy nie tylko obowiązek ustalenia stawek czynszu, ale także obowiązek zróżnicowania stawek czynszu w zależności od czynników określonych ustawowo. Uchwała rady gminy różnicująca stawki musi zatem zawierać wszystkie czynniki wymienione w ustawie i nie może żadnego z nich pomijać. Z użytego w art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów wyrażenia „w szczególności” wynika, że czynniki wymienione w pkt 1 do 4 muszą być wzięte pod uwagę w każdym przypadku, przy czym ustawodawca nie wyklucza możliwości przyjęcia innych jeszcze czynników mogących wpływać na obniżenie lub podwyższenie stawki czynszu. W świetle powyższego uznać należy, że załącznik Nr 1, do którego odsyła § 21 zaskarżonej uchwały, wśród czynników wpływających na wysokość stawki czynszowej nie zawiera obligatoryjnego czynnika, jakim jest ogólny stan techniczny budynku.

Oznacza to, że pięcioletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy podjęty został z istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość programu dotyczy nie respektowania zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 1 i 4 ustawy lokatorskiej.

W związku z powyższym stwierdzić należy, że niewypełnienie przez zaskarżoną uchwałę zakresu regulacji określonej w art. 21 ust. 2 ustawy uzasadniało stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, pomimo ujęcia w treści programu zapisów, co do których nie dostrzeżono wadliwości. Uregulowania, które zostały zakwestionowane, nie wypełniają bowiem w całości zakresu art. 21 ust. 2 ustawy. Realizacja upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy wymaga zaś ujęcia w programie wszystkich elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy lokatorskiej.

Ad. I.3. Zasadny jest zarzut istotnego naruszenia prawa, wyartykułowany pod adresem postanowienia § 10 ust. 2 zaskarżonej uchwały, według którego: „Burmistrz Miasta i Gminy (Administrator budynków) uwzględniając priorytety określone w ust. 1 przygotowuje corocznie plan rzeczowo - finansowy remontów, wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali z uwzględnieniem wysokości środków w budżecie gminy przeznaczonych na remonty." Regulacja tego postanowienia wykracza poza delegację art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy lokatorskiej ,albowiem organ uchwałodawczy wypełniając obowiązek nałożony tym przepisem i sporządzając w Rozdziale 3 uchwały analizę potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikających ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata, nie jest upoważniony do kreowania obowiązku sporządzania dokumentu w postaci planu rzeczowo - finansowego remontów, określania terminu jego sporządzenia oraz wskazania podmiotu odpowiedzialnego za sporządzenie tego planu.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może utożsamiać ze sobą norm o zadaniach z normami określającymi kompetencje do działań władczych. Z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy lokatorskiej nie wynika kompetencja rady gminy do nakładania obowiązków na inne podmioty, zaś naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze jest podejmowanie przez radę gminy czynności, które mocą przepisów powszechnie obowiązujących zostały powierzone organowi wykonawczemu. Z art.18 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Gospodarowanie mieniem komunalnym gminy przekazane zostało do kompetencji wójta. Zgodnie bowiem z art.30 ust.2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Gospodarowanie mieniem komunalnym oznacza całokształt działań faktycznych i prawnych organu, których przedmiotem jest mienie komunalne. Według art. 44 k.c. termin mienie obejmuje własność i inne prawa majątkowe. Z kolei mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw , o czym stanowi art.43 ustawy o samorządzie gminnym. W tym zakresie przytoczyć należy również przepis art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, według którego gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Pojęcie gminnego zasobu nieruchomości określono w art. 24 ust.1 wskazanej wyżej ustawy, wedle którego do d gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości, będące przedmiotem wieczystego użytkowania gminy. Pojęcie mienia komunalnego nie jest tożsame z pojęciem gminnego zasobu nieruchomości, które to pojęcie jest pojęciem znacznie węższym. Ma rację organ nadzoru, kiedy wywodzi, że pojęcie „gospodarowanie mieniem komunalnym" jest sformułowaniem bardzo szerokim i pozwala organowi wykonawczemu gminy na samodzielne działanie i podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych, co do mienia gminy bez zgody czy też opinii rady, za wyjątkiem spraw, które zostały zastrzeżone wyraźnie do kompetencji rady gminy, a wymienionych w art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym. Trafnie również Wojewoda odwołał się do obowiązującej sferze prawa publicznego zasady, wedle której „co nie jest prawem dozwolone, jest zakazane". Innymi słowy organom jednostek samorządu terytorialnego wolno jedynie to, na co zezwalają ustawy, mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia. Natomiast jako naruszenie konstytucyjnej zasady legalności należy ocenić działanie organu administracji publicznej w sprawie, w której przepis prawa nie wskazuje jego właściwości.

Ad. I.4. Z przyczyn, o których mowa w pkt ad I.3. narusza prawo również § 10 ust. 3 zaskarżonej uchwały, jako pozostający w bezpośrednim związku treściowym z zakwestionowanym ust. 2 § 10 tej uchwały.

Ad. I.5. Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru w zakresie władczego wkroczenia przez Radę Gminy i Miasta Prochowice w uprawnienia organu wykonawczego unormowaniem § 13 przedmiotowej uchwały, przewidującym wyłączenie ze sprzedaży na rzecz najemców lokale znajdujące się budynkach: 1/ przeznaczonych do wykwaterowania na podstawie decyzji organów nadzoru budowlanego (...), 2/ przeznaczonych do remontu kapitalnego z zastrzeżeniem (...), 3/ wykorzystywanych do realizacji zadań gminy (...). Przepis art. 21 ust. 2 w pkt od 1 do 8 ustawy o ochronie praw lokatorów określa – o czym była już mowa wyżej - wszystkie obligatoryjne elementy wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Punkt 3 ustępu 2 art. 21 tej ustawy przewiduje w takim programie pozycję „planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach", a więc sporządzenie planu (programu, projektu) sprzedaży

wskazanej ilości lokali, który ma być wykonany w określonym czasie. **Zawarta w pkt 3 ustępu 2 art. 21 ustawy lokatorskiej pozycja „planowana sprzedaż lokali w kolejnych latach” jest wyznaczonym pozytywnie zakresem sprawy przekazanym organowi uchwałodawczemu do unormowania w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy i nie jest objęta tym zakresem kompetencja tego organu do wyłączenia ze sprzedaży określonej kategorii lokali.**

Każdy bowiem przepis udzielający kompetencji uchwałodawczej winien podlegać dosłownej wykładni. Zasady sprzedaży lokali określa ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2004 nr 261 poz. 2603 ze zm. dalej u.g.n.), której art. 35 ust. 1 w zw. art. 4 pkt 9 przewiduje, że właściwy organ (wójt, burmistrz, prezydent miasta) sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Również wójt (burmistrz, prezydent miasta) gospodaruje nieruchomościami należącymi do gminnego zasobu nieruchomości, co wynika z art. 25 ust. 1 u.g.n. Przy czym jak wynika z kolejnego ust. 2 art. 25 u.g.n. gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 tej ustawy. Niewątpliwie w pojęciu gospodarowania nieruchomościami określonym w art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami mieści się m. in. zbywanie nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości, co wynika z art. 23 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 7 u.g.n. Wobec tego organ uchwałodawczy nie kompetencji do decydowania w kwestii przeznaczania bądź zakazu przeznaczania określonych nieruchomości do sprzedaży, gdyż - jak wynika z przytoczonych wyżej regulacji - jest to wyłączna kompetencja organu wykonawczego gminy.

Ad. I.6. Jako dokonujący modyfikacji przepisu rangi ustawowej tj. art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów należy ocenić zakwestionowany przez organ nadzoru § 23 przedmiotowej uchwały, według którego nie planuje się obniżania czynszu w stosunku do najemców o niskich dochodach, zaś pomoc rodzinom będącym w trudnej sytuacji materialnej jest i będzie realizowana poprzez wypłaty dodatków mieszkaniowych. Przepis art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów przewiduje, że „właściciele, o których mowa w ust. 1, z zastrzeżeniem art. 23 ust. 4, mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia odpowiednio 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 w zarządzeniu wojewody. Kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy”.

Z cytowanego przepisu wynika zatem, że właściciele mogą stosować określone obniżki czynszu w stosunku do najemców o niskich dochodach. Skoro zatem przepis rangi ustawowej przewiduje możliwość obniżania czynszu przez właścicieli lokali, to akt prawa miejscowego - jako akt niższego rzędu w hierarchii źródeł prawa i podporządkowany ustawie - nie może samoistnie zmieniać czy modyfikować treści norm zawartych w aktach hierarchicznie wyższych i wprowadzać zasad odmiennych, a tym bardziej zamiaru nieobniżania czynszu w stosunku do najemców o niskich dochodach. Niedopuszczalne jest bowiem odmienne regulowanie prawem miejscowym tych zagadnień, które wcześniej uregulowała ustawa. Wynika to wprost z § 116 w zw. z art. 143 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym w aktach prawa miejscowego nie zamieszcza się przepisów niezgodnych ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba, że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala. Z kolei kwestie dodatków mieszkaniowych również reguluje odrębny akt prawny, a zatem przyznawanie dodatków mieszkaniowych jest niezależne od zagadnienia obniżania czynszu najemców o niskich dochodach, o którym mowa w § 23 uchwały.

Ad. I.7. Również jako naruszający § 116 w zw. z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” należy ocenić § 24 zaskarżonej uchwały, według którego „stawka czynszu za najem 1 m² powierzchni użytkowej lokalu socjalnego nie może przekroczyć połowy stawki czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym”. Kwestia stawki czynszu za lokal socjalny została już unormowana w art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, który przewiduje, że stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym. Wbrew twierdzeniu strony przeciwnej nie można przyjąć, że połowa stawki czynszu za najem 1 m² powierzchni użytkowej lokalu socjalnego jest w istocie

równa połowie stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym. Stawka najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym, o której mowa w art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, nie jest pojęciem tożsamym ze stawką czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym, przeciwnie ta ostatnia, wobec braku jej bliższego dookreślenia, może być w pierwszej kolejności odniesiona do przeciętnej (średniej) stawki czynszu. Z istoty aktu prawa miejscowego – o czym była już mowa w punkcie Ad I.7. - wynika niedopuszczalność działania organu uchwałodawczego, realizującego delegację ustawową, polegającego na modyfikacji wiążących norm rangi ustawowej.

Ad. I.8. Zgodzić się także należy ze stanowiskiem Wojewody, że przepis § 25 uchwały, nie odpowiada zasadom prawidłowej legislacji. Przede wszystkim zauważyć należy, że kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² stanowią konieczny element zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy, o czym stanowi pkt 7 ust.3 art.21 ustawy lokatorskiej. A zatem powinny one zostać uregulowane w rozdziale 10 dotyczącym zasad wynajmowania lokali, a nie w rozdziale 5 traktującym o zasadach polityki czynszowej. Natomiast zamieszczając w zaskarżonej uchwale kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² w Programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy zamiast w zasadach wynajmowania lokali dokonano pomieszczenia materii, czym naruszono § 119 w zw. z § 143 zasad techniki prawodawczej. Poprawne bowiem wykonanie upoważnienia ustawowego polega na tym, że na podstawie przepisu upoważniającego wydaje się akt wykonawczy, który powinien w całości wykonywać upoważnienie, a więc wyczerpująco normować sprawę przekazane mu do uregulowania.

Niezależnie od tego trafnie zauważa organ nadzoru, że do lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² zastosowanie mają wszystkie przepisy ustawowe, które dotyczą zasobu mieszkaniowego gminy, w tym art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, który określa przesłanki ubiegania się o najem lokalu w postaci: 1/ zamieszkiwania na terytorium gminy, 2/ uzyskiwania niskich dochodów, 3/ niezaspokojonych potrzeby mieszkaniowe. Tymczasem według § 25 uchwały wynajęcie lokalu mieszkalnego, którego powierzchnia użytkowa przekracza 80 m² może nastąpić tylko na rzecz rodziny składającej się z co najmniej 5 osób oraz spełniającej wymogi § 3 pkt 3 niniejszej uchwały. W związku z tym nie ma podstawy prawnej do zalegalizowania dodatkowego wymogu określonego zakwestionowaną uchwałą, a mianowicie, że wyłącznie osoby pozostające w trudnych warunkach mieszkaniowych, o których mowa w § 3 pkt 3 uchwały, są uprawnione do ubiegania się o najem. Omawiane zapis uznaje za istotnie naruszające prawo poprzez wprowadzenie dodatkowego, nie przewidzianego w ustawie kryterium, co w konsekwencji powoduje zawężenie kręgu osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokalu. Tymczasem krąg tych osób wyczerpująco określił ustawodawca w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy lokatorskiej.

Z przepisów tych wynika, że uprawnionymi są wszyscy członkowie wspólnoty samorządowej, którzy posiadają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i którzy spełniają jednocześnie kryterium dochodowe. Potwierdza to brzmienie art. 21 ust. 3 pkt 1 tej ustawy, który wskazuje ustalone przez radę gminy kryterium dochodowe jako podstawowe w ustalaniu prawa do najmu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Ad.II.1. Określając zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, Rada powinna uregulować zasady wymienione w art. 21 ust. 3 pkt 1-7 ustawy lokatorskiej. Zgodnie bowiem z treścią art. 21 ust. 3 tej ustawy „zasady wynajmowania lokali 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 poddania tych spraw kontroli społecznej,

6) zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy,

7) kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m².”

Użyty w przytoczonym przepisie zwrot „w szczególności” oznacza, że ustawodawca nadał im charakter obowiązkowy, a uchwała rady gminy powinna uregulować co najmniej wszystkie wskazane w art. 21 ust. 3 ustawy zagadnienia, żadnego z nich nie pomijając.

Po analizie rozdziału 10 regulującego zasady wynajmowania i zamiany lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy, stwierdzić należy, że Rada regulując zasady najmu nie wskazała wszystkich elementów określonych w art. 21 ust. 3 ustawy, a mianowicie nie określiła wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszu oraz nie określiła warunków zamieszkiwania kwalifikujących do ich poprawy. Nie może odnieść zamierzonego skutku powoływanie się przez stronę przeciwną na regulację w tym zakresie, zawartą w uchwale Rady Miasta i Gminy Prochowice z dnia 15 listopada 2007r. Nr XV/88/2007 w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Przede wszystkim przypomnieć w tym miejscu ponownie należy, że na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jeden akt prawa miejscowego, który wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu, co wprost wynika z § 119 pkt 1 w zw. z §143 zasad techniki prawodawczej.

Natomiast z przedmiotu i treści uchwały Rady Miasta i Gminy Prochowice z dnia 15 listopada 2007 r. Nr XV/88/2007 oraz Rozdziału 10 zaskarżonej uchwały, normującego zasady wynajmowania oraz zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy wynika, że w większości regulują te same kwestie, ale nie zawsze w taki sam sposób (np. przesłanki uzyskania najmu lokalu socjalnego, oddawanie w najem lokali mieszkalnych o powierzchni użytkowej powyżej 80 m²). Zakresy obu wspomnianych wyżej regulacji nie są więc rozłączne, przeciwnie regulują te same sprawy. Wobec tego w analizowanym przypadku nie ma zastosowania pkt 2 § 119 w zw. z §143 zasad techniki prawodawczej, który dopuszcza możliwość wydania na podstawie jednego upoważnienia więcej niż jeden akt prawa miejscowego. Z przepisów normujących kwestie realizacji zadań gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jej mieszkańców, z uwagi na ich konstrukcję oraz treść, nie można wyprowadzić wniosku, że zezwalają one organowi stanowiącemu gminy na dokonywanie dowolnego przeplatania zakresów upoważnień do stanowienia określonych aktów. Marginalnie jedynie zauważyć należy, że tego rodzaju praktyka - z uwagi na tworzący się bałagan legislacyjny, który może prowadzić do dezinformacji adresatów norm prawnych – może prowadzić do dalszych naruszeń prawa.

Za niedopuszczalną należy ocenić taką działalność organu uchwalodawczego, który w odniesieniu do tych samych spraw przekazanych mu do unormowania, wydaje przepisy prawa miejscowego w dwóch aktach normatywnych i odmiennie je reguluje. Zważywszy, że uchwała Rady Miasta i Gminy Prochowice z dnia 15 listopada 2007r. Nr XV/88/2007, do której posiłkowo odwołuje się strona przeciwna obowiązywała pod rządem wcześniej obowiązującego wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Natomiast w odniesieniu do nowo-ustalonego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2011-2016 uchwalono - zaskarżoną uchwałą - nowe zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład takiego zasobu. Regułą bowiem winno być, że do nowego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinny być określone nowe, korespondujące z nim zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład tego zasobu. Stanowisko to w sposób pośredni potwierdza również brzmienie - znajdującego się w Rozdziale 11 zawierającym przepisy przejściowe i końcowe - postanowienia § 47 zaskarżonej uchwały, według którego „Zachowują moc wydane przed wejściem w życie niniejszej uchwały pozytywne kwalifikacje wniosków o zawarcie umowy najmu z mieszkaniowego zasobu gminy”. A contrario wnioskuje przyjąć należy, że inne, kolejne wnioski o zawarcie umowy najmu z mieszkaniowego zasobu gminy będą kwalifikowane według zasad określonych w przedmiotowej uchwale, a nie - jak przyjmuje strona przeciwna – m.in. z uwzględnieniem § 5 i § 7 uchwały Rady Miasta i Gminy Prochowice z dnia 15 listopada 2007r. Nr XV/88/2007.

Oznacza to, że Rada podejmując przepisy rozdziału 10 uchwały naruszyła w sposób istotny przepisy art. 21 ust. 3 pkt 1 oraz pkt 2 ustawy lokatorskiej, bowiem nie zrealizowała w pełni upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 21 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 21 ust. 3 ustawy.

Ad.II.2. Jako w pełni uzasadnione należy ocenić wątpliwości zgłoszone przez organ nadzoru pod adresem postanowienia § 3 pkt 3 uchwały, zawierającego sformułowanie na użytek tej uchwały pojęcia osób pozostających w trudnych warunkach mieszkaniowych. Rada mocą § 3 pkt 3 zakwestionowanej uchwały wskazała, że osobami pozostającymi w trudnych warunkach mieszkaniowych są osoby zamieszkujące w lokalu, w którym na członka gospodarstwa domowego przypada mniej niż 5 m² powierzchni mieszkalnej, tj. ogólnej powierzchni pokoi lub w lokalu niespełniającym wymogów lokalu przeznaczonego na stały pobyt ludzi na podstawie przepisów ustawy – Prawo budowlane.

Ma rację Wojewoda, kiedy stwierdza, że Rada zdefiniowała de facto pojęcie trudnych warunków mieszkaniowych, zaś definicja ta jest z punktu widzenia regulacji ustawowej jest bezprzedmiotowa. Nie należy bowiem zapominać, że zadaniem własnym gminy jest tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Zatem organ stanowiący podejmując przedmiotową uchwałę powinien mieć na uwadze konieczność respektowania normy wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie lokatorów. Mianowicie gmina, posiadająca mieszkaniowy zasób, zobowiązana jest do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw o niskich dochodach, przy czym chodzi tu o gospodarstwa domowe wspólnoty samorządowej tj. mieszkańców konkretnej gminy. Ustawodawca zatem określił krąg osób posiadających prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu. Należą doń mieszkańcy gminy mający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i prowadzący gospodarstwa domowe o niskich dochodach. Jednocześnie ustawodawca powierzył radzie gminy kompetencję do unormowania wysokości dochodu gospodarstwa domowego decydującej o nabyciu prawa do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu. Chodzi tu o wskazanie granicy maksymalnej osiąganego dochodu, powyżej której mieszkańiec konkretnej gminy nie ma prawa do ubiegania się o najem lokalu z gminnego zasobu z uwagi na możliwość zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych na wolnym rynku mieszkaniowym.

Niewątpliwie pojęcie niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe jest pojęciem mającym szeroki zakres treściowy i jego znaczenie można ustalać nie tylko nie na gruncie przepisów powszechnie obowiązujących, ale też w kontekście poczynienia konkretnych ustaleń faktycznych. Nie można zatem przyjmować, że jedynie osoba pozostająca w trudnych warunkach mieszkaniowych, o których mowa w § 3 pkt 3 uchwały, jest uprawniona do ubiegania się o najem. Rada podejmując zakwestionowany § 3 pkt 3 uchwały przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia. Wskazała bowiem warunki uprawniające do ubiegania się o najem lokali z gminnego zasobu mieszkaniowego, podczas gdy przesłanki te w sposób wyczerpujący zostały określone już w art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie lokatorów. Wprawdzie wskazanie w § 3 pkt 3 uchwały definicji osób pozostających w trudnych warunkach mieszkaniowych nie pozostaje w sprzeczności – jak wywodzi strona przeciwna- z treścią art.4 ust.2 ustawy lokatorskiej, ale wyraźnie - w porównaniu z regulacją ustawową – zawęża krąg osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Nie ulega wątpliwości, że krąg osób mających niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe jest zbiorem znacznie szerszym od kręgu osób pozostających w trudnych warunkach mieszkaniowych, albowiem ten ostatni zbiór dotyczy osób, które w jakiś sposób mają już zaspokojone potrzeby mieszkaniowe, z tym, że ich warunki mieszkaniowe są trudne w rozumieniu nadanym § 3 pkt 3 zaskarżonej uchwały. Innymi słowy zbiór osób pozostających w trudnych warunkach mieszkaniowych jest podzbiorem szerszego zbioru, jakim jest zbiór osób mających niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Krąg osób, którym gmina powinna stworzyć warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych został jednoznacznie określony w art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie lokatorów.

Z treści art. 21 ust. 3 pkt tej ustawy wynika, że rada gminy ma możliwość ograniczenia kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o przydział lokalu jedynie poprzez określenie wysokości dochodu gospodarstwa domowego. Natomiast uzależnienie takiego uprawnienia od innych, nie przewidzianych w ustawie, kryteriów przekracza zakres upoważnienia wynikający z art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2004 r. sygn. IV SA/Wr 98/04; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2004 r. sygn. OSK 883/04). Jednocześnie przyjęcie definicji określonej w § 3 pkt 3 uchwały pozbawia z góry określoną grupę mieszkańców praw do zawarcia umowy najmu, niezależnie od prawa do złożenia wniosku. Powyższe świadczy o tym, że § 3 pkt 3 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie lokatorów w zw. z art. 7 Konstytucji.

W konsekwencji – z przyczyn, o których była mowa powyżej - wadliwe są również postanowienia § 25 i § 30 uchwały we fragmencie odwołującym się w tych przepisach do spełnienia wymogów określonych w § 3 pkt 3 tej uchwały.

Ad.II.3. Podzielić należy również prezentowaną przez organ nadzoru argumentację w zakresie wadliwości § 31 uchwały, według którego: „Najemcą lokalu socjalnego może zostać wyłącznie osoba, która jest członkiem wspólnoty samorządowej, nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody brutto nie przekroczyły w okresie trzech miesięcy poprzedzających zakwalifikowanie do wynajmu lokalu, 100% najniższej emerytury w gospodarstwach jednoosobowych lub 75% najniższej emerytury w gospodarstwach wieloosobowych lub nabyła prawo do takiego lokalu na podstawie prawomocnego orzeczenia sądowego. Wspomniana wadliwość dotyczy nie respektowania zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie lokatorów w przepisie § 31 uchwały we fragmencie: „lub nabyła prawo do takiego lokalu na podstawie prawomocnego orzeczenia sądowego”. Narusza bowiem powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym regulowanie przez Radę jeszcze raz tego, co zostało już pomieszczone źródle powszechnie obowiązującego prawa.

W ocenianym przepisie prawa miejscowego została przytoczona materia unormowana przepisem aktu prawnego wyższego rzędu, a mianowicie art. 14 ustawy o ochronie lokatorów. Stosownie do treści art.14 ust.1 tej ustawy „w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu”. W przytoczonym przepisie ustawodawca w sposób kompleksowy uregulował sposób i tryb wydawania orzeczeń sądowych w zakresie uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia.

Wobec tego zbędne jest potwierdzanie istnienia tego obowiązku przepisem uchwały. Natomiast wbrew wywodom strony przeciwnej na uchwałodawcę nie nałożono obowiązku informowania w akcie prawa miejscowego o kwestiach, które uregulowane już zostały przepisami ustawy. W związku z tym powoływanie się na informacyjny charakter przepisu § 31 uchwały w zakwestionowanym fragmencie pozbawione jest doniosłości prawnej.

Ad.II.4. Zasadnie organ nadzoru skonstatował, że charakter postanowienia zawartego w § 40 uchwały kwalifikuje go regulacji umownej zawieranej pomiędzy organem wykonawczym gminy a przyszłym najemcą lokalu. W § 40 uchwały postanowiono, że: W razie najmu poszczególnych pomieszczeń w jednym lokalu mieszkalnym przez dwóch lub więcej najemców, za pomieszczenie wspólnie używane najemcy opłacają czynsz proporcjonalnie do powierzchni zajmowanej oddzielnie przez każdego z nich. "Nie ulega wątpliwości, że organem uprawnionym do zawierania umów najmu w imieniu gminy jest organ wykonawczy gminy. Wynika to z art. 30 ustawy o samorządzie gminnym, który zobowiązuje wójta do określenia sposobu wykonywania uchwał rady gminy oraz zadań gminy określonych przepisami prawa. W szczególności do jego zadań należy gospodarowanie mieniem komunalnym, o czym wprost stanowi przepis art. 30 ust.2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Potwierdza to także art.25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, wedle którego gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Ustalenie przez Radę Gminy sposobu określenia wysokości czynszu w sytuacji faktycznej, o której mowa w § 40 uchwały stanowi ograniczenie uprawnień zarówno i organu wykonawczego gminy jak i potencjalnych najemców lokali. Przepis § 40 uchwały zaskarżonej uchwały narusza więc zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ 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 współzycia społecznego. Wyłącznie dysponent mienia komunalnego, czyli burmistrz lub osoba przez niego upoważniona oraz najemca, jako równorzędne strony stosunku cywilnoprawnego będą władne ustalić w umowie najmu wysokość czynszu za pomieszczenia wspólnie używane przez dwóch lub więcej najemców.

Rada gminy nie może regulować elementów treści stosunku najmu, w zakresie których przepisy prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej dopuszczają swobodę w ich kształtowaniu stronom umowy najmu. Trafnie więc skonstatował organ nadzoru, że to co ustawodawca pozostawił do uregulowania stronom danego stosunku prawnego nie może być przedmiotem uchwały, która krępowałaby niedopuszczalnie strony umowy sztywnym rozwiązaniem. Rada Miasta i Gminy nie jest stroną umowy

najmu i w związku z tym nie jest uprawniona do ustalania zasad i sposobu określania wysokości czynszu w sytuacji wskazanej w § 40 uchwały. Zatem Rada, zamieszczając w uchwale przepis § 40 wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego, regulowane w odmienny sposób. Dodatkowo wymaga podkreślenia, że również ustawa o ochronie praw lokatorów wskazuje wprost w treści art. 8 pkt 1, że w przypadku nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego stawki czynszu ustala organ wykonawczy tej jednostki.

Ad.II.5. Odnosząc się natomiast do zarzutów postawionych przez Wojewodę Dolnośląskiego względem § 41 zaskarżonej uchwały stwierdzić należy, że istotnie został on podjęty z naruszeniem art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów. W § 41 uchwały postanowiono, że: „W przypadku posiadania w mieszkaniowym zasobie gminy lokali niewyposażonych w „biały montaż” lokale te mogą być oferowane do wynajmu osobom oczekującym na liście, o ile osoby te zobowiązują się u ramach uprzednio zawartej umowy użyczenia da wyposażenia lokalu u „biały montaż”. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Nie należy zapominać, że zadaniem własnym gminy jest tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Zatem podejmując przedmiotową uchwałę należy mieć na uwadze konieczność respektowania normy wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy. Mianowicie gmina, posiadająca mieszkaniowy zasób, zobowiązana jest do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw o niskich dochodach, przy czym chodzi tu o gospodarstwa domowe wspólnoty samorządowej tj. mieszkańców konkretnej gminy.

Ustawodawca zatem określił krąg osób posiadających prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu. Należą doń mieszkańcy gminy mający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i prowadzący gospodarstwa domowe o niskich dochodach. Jednocześnie ustawodawca powierzył radzie gminy kompetencję do unormowania wysokości dochodu gospodarstwa domowego decydującej o nabyciu prawa do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu. Chodzi tu o wskazanie granicy maksymalnej osiąganego dochodu, powyżej której mieszkańiec konkretnej gminy nie ma prawa do ubiegania się o najem lokalu z gminnego zasobu z uwagi na możliwość zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych na wolnym rynku mieszkaniowym.

Z powyższego wynika zatem, że celem przepisów dotyczących mieszkaniowego zasobu gminy jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach. Osoby takie nie są w stanie pokryć kosztów wyposażenia lokalu urządzenia sanitarne (tzw. biały montaż). Przyjęcie możliwości oferowania osobom oczekującym na liście wynajmu lokali komunalnych nie wyposażonych w „biały montaż” mogłoby prowadzić do sytuacji, w których najemcami takich mieszkań zostałyby osoby, których stan majątkowy pozwala na pokrycie kosztów remontu. A w konsekwencji - jak trafnie zauważa Wojewoda - kwestionowany zapis może prowadzić do braku realizacji zadań, o których mowa w art. 4 ustawy na rzecz dostarczania lokali w systemie wolnorynkowym. Tymczasem jak podkreśla się w orzecznictwie, przepis art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) stanowi, że celem przepisów w przedmiocie mieszkaniowego zasobu gminy, jest „zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach” (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Sz 304/06).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w pełni aprobuje pogląd wyrażony w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 82/08 oraz z dnia 17 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 883/04, LEX nr 164541), zgodnie z którym zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy, winny być tak skonstruowane by ci, spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe (jak warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu), od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu. Odmienna interpretacja prowadziłaby bowiem do wniosku, że chociaż mieszkańcy gminy ustawowo mają przyznane równe prawa, to uchwała rady gminy może niektóre prawa ograniczać, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Tymczasem, o czym była już mowa wcześniej, ustalenie możliwości wynajmu lokali nie wyposażonych w „biały montaż” faworyzuje osoby o lepszej sytuacji majątkowej. Ponadto żaden z przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów nie upoważnia rady gminy do zamieszczania w uchwale podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy postanowień o charakterze klauzul umownych, a taki charakter ma niewątpliwie zakwestionowany wyżej § 41 uchwały.

Rekapituluując powyższe rozważania stwierdzić należy, że niewypełnienie przez zaskarżoną uchwałę zakresu regulacji określonej w art. 21 ust. 2 i ust.3 ustawy o ochronie lokatorów uzasadniało stwierdzenie

nieważności zaskarżonej uchwały w całości, pomimo ujęcia w jej treści postanowień, co do których nie dostrzeżono wadliwości. Uregulowania, które zostały zakwestionowane, nie wypełniają bowiem w całości zakresu art. 21 ust. 2 i ust.3 ustawy o ochronie lokatorów, zaś realizacja upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 tej ustawy wymaga ujęcia w uchwale wszystkich elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 i ust.3 ustawy. W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. sąd orzekł jak w sentencji wyroku.

Orzeczenie o kosztach oparto na podstawie art. 200 p.p.s.a., zaś rozstrzygnięcie w punkcie trzecim wyroku uzasadnia przepis art. 152 p.p.s.a.