



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 4 lutego 2013 r.

Poz. 772

WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 429/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 8 listopada 2012 r.

w przedmiocie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Janowice Wielkie w latach 2012–2017”

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Henryk Ożóg (spr.) Sędzia WSA Wanda Wiatkowska-Ilków Sędzia WSA Alojzy Wyszkowski
Protokolant	st. asystent sędziego Aleksandra Rygielska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 8 listopada 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na § 2 ust. 10, § 4 ust. 16 w części: „Stawka bazowa w 2012 r. będzie wynosić – 4,15 zł za m² powierzchni użytkowej lokalu”, ust. 20, ust. 21, ust. 22, ust. 23, ust. 24, ust. 25, ust. 26 i ust. 27 załącznika do uchwały Rady Gminy Janowice Wielkie z dnia 29 marca 2012 r. nr XVI/102/2012 w przedmiocie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Janowice Wielkie w latach 2012–2017”

- I. stwierdza nieważność uchwały w zaskarżonej części;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części określonej w pkt I wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Janowice Wielkie na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

Uzasadnienie

Rada Gminy Janowice Wielkie, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 21 ust. 1 pkt 1 i 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.), dalej: ustawa, podjęła w dniu 29 marca 2012 r. uchwałę nr XVI/102/2012 w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Janowice Wielkie w latach 2012–2017”.

Na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł Wojewoda Dolnośląski, domagając się stwierdzenia nieważności § 2 ust. 10, § 4 ust. 16 w części: „Stawka bazowa w 2012 r. będzie wynosić – 4,15 zł za m² powierzchni użytkowej lokalu”, ust. 20, ust. 21, ust. 22, ust. 23, ust. 24, ust. 25, ust. 26 i ust. 27 jej Załącznika.

Wskazanim przepisom uchwały organ nadzoru zarzucił istotne naruszenie art. 6d, art. 6f, art. 8, art. 18 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 ustawy oraz art. 3531 Kodeksu cywilnego.

Wojewoda Dolnośląski podkreślił, że podstawą prawną podjęcia uchwały był art. 21 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 ustawy zobowiązujący organ stanowiący gminy do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, opracowywanego na co najmniej 5 kolejnych lat i obejmującego 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:
 - a) niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali,
 - b) planowaną sprzedaż lokali.

Podejmując zaskarżoną uchwałę, w § 2 załącznika do niej zamieszczono analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji, wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali z podziałem na kolejne lata. W ust. 10 postanowiono, że: „Dopuszcza się możliwość wykonania remontu lokalu przez osobę uprawnioną do zawarcia umowy najmu pod warunkiem złożenia przez tę osobę oświadczenia o wykonaniu wymaganego remontu we własnym zakresie i na własny koszt oraz rezygnacji z ewentualnych, przyszłych roszczeń związanych z poczynionymi nakładami”.

Organ nadzoru podkreślił, iż zamieszczenie w uchwale Rady Gminy tego typu regulacji równoznaczne było z pozbawieniem mieszkańców gminy i organu wykonawczego Gminy, przewidzianej ustawowo, możliwości swobodnego ukształtowania umowy, określającej sposób rozliczeń za nakłady poczynione przez najemcę na przedmiot najmu. Możliwość taka wynika z przepisów ustawy. Na podstawie bowiem art. 6c ustawy przed wydaniem lokalu najemcy strony sporządzają protokół, w którym określają stan techniczny i stopień zużycia znajdujących się w nim instalacji i urządzeń. Protokół ten stanowi podstawę rozliczeń przy zwrocie lokalu. Zgodnie z art. 6d ustawy najemca może wprowadzić w lokalu ulepszenia tylko za zgodą wynajmującego i na podstawie pisemnej umowy określającej sposób rozliczeń z tego tytułu. Z kolei, art. 6e ustawy stwierdza, że po zakończeniu najmu i opróżnieniu lokalu najemca jest obowiązany odnowić lokal i dokonać w nim obciążających go napraw, a także zwrócić wynajmującemu równowartość zużytych elementów wyposażenia technicznego, wymienionych w art. 6b ust. 2 pkt 4 ustawy, które znajdowały się w lokalu w chwili wydania go najemcy. Jeżeli najemca w okresie najmu dokonał wymiany niektórych elementów tego wyposażenia, przysługuje mu zwrot kwoty odpowiadającej różnicy ich wartości między stanem istniejącym w dniu objęcia lokalu oraz w dniu jego opróżnienia. Należne kwoty oblicza się według cen obowiązujących w dniu rozliczenia. Wynajmujący może żądać usunięcia ulepszeń wprowadzonych przez najemcę z naruszeniem art. 6d i przywrócenia stanu poprzedniego, jeżeli nie naruszy to substancji lokalu, albo ulepszenia zatrzymać za zwrotem ich wartości

uwzględniającej stopień zużycia według stanu na dzień opróżnienia lokalu. Ustawodawca dopuszcza także możliwość odmiennego uregulowania wzajemnych praw i obowiązków właściciela i najemcy w umowie (art. 6f ustawy).

Z powyższego wynika zatem, że w przypadku, gdy najemca lokalu wchodzącego w skład zasobu mieszkaniowego Gminy Janowice Wielkie zechce we własnym zakresie dokonać ulepszeń w zajmowanym przez siebie lokalu, to powinien uzyskać zgodę wynajmującego (Gminy Janowice Wielkie) i podpisać z wynajmującym umowę, w której określi się sposób rozliczenia za dokonane ulepszenia. Skoro ustawodawca wskazał na cywilnoprawną formę jako właściwą do uregulowania kwestii rozliczenia nakładów na przedmiot najmu, zamieszczenie w akcie administracyjnym postanowień determinujących kształt przyszłej umowy i w sposób jednoznaczny określających jej istotne elementy, jest działaniem nieuprawnionym. Trzeba bowiem mieć na względzie, że strony umowy najmu, z uwagi na określone okoliczności faktyczne, mogą być zainteresowane w odmiennym uregulowaniu kwestii rozliczenia nakładów na przedmiot najmu, niż zostało to przyjęte przez Radę Gminy. Niezależnie od zakresu przedmiotowego uchwały podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 ustawy i dopuszczalności poszerzenia jej o postanowienia niemieszczące się w katalogu zagadnień zawartym w art. 21 ust. 2 ustawy, podjęta uchwała musi być zgodna z całokształtem obowiązującego systemu prawnego. Nadto, zgodnie z art. 3531 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Zasada ta, przyznająca stronom swobodę w kształtowaniu łączącego je stosunku umownego, musi mieć także zastosowanie w przypadku umów, w których jedną ze stron będzie Gmina Janowice Wielkie.

Zdaniem organu nadzoru powyższa argumentacja odnosi się także do § 4 ust. 20 uchwały, w którym wskazano, że najemcy lokali opłacają czynsz miesięczny z góry do ostatniego dnia miesiąca za dany miesiąc. Także i kwestia opłat ponoszonych z tytułu najmu jest przedmiotem umowy najmu, a w związku z tym nie powinna być regulowana w drodze aktu administracyjnego.

W § 4 załącznika do uchwały określone zostały zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. W ust. 16 ustalono, że stawka bazowa w 2012 roku będzie wynosić – 4,15 złotych za metr kwadratowy powierzchni użytkowej lokalu.

Tymczasem, zgodnie z art. 8 ustawy jeżeli właścicielem jest gmina, stawki czynszu, o których mowa w art. 7 ustawy, ustala organ wykonawczy tej jednostki zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. W oparciu o art. 7 ust. 1 ustawy 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. Oznacza to, że Rada Gminy nie jest właściwa do określenia stawki czynszu za metr kwadratowy powierzchni lokalu, a powinien uczynić to Wójt Gminy Janowice Wielkie.

Z kolei, w § 4 ust. 21, ust. 22, ust. 23, ust. 24, ust. 25, ust. 26 i ust. 27 załącznika do uchwały zawarto postanowienia dotyczące kwestii wysokości odszkodowania za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego. Przewidziano przy tym, że będzie ono wynosiło dwukrotność czynszu za dany lokal, a w przypadkach o których mowa w ust. 8 wysokość czynszu za dany lokal (trzeba przy tym zauważyć, że odesłanie to nie jest precyzyjne, gdyż ust. 8 § 4 Załącznika do uchwały nie zawiera żadnych regulacji odpowiadających tej tematyce). Wskazano również przesłanki naliczania odszkodowania w wysokości równej stawce czynszu opłacanej do dnia utraty tytułu prawnego do lokalu, zasady podwyższania wysokości odszkodowania i zdefiniowano pojęcie zaległości, o których mowa w § 4 załącznika do uchwały.

Organ nadzoru podkreślił, że zgodnie z art. 18 ustawy osoby zajmujące lokal bez tytułu prawnego są obowiązane do dnia opróżnienia lokalu co miesiąc uiszczać odszkodowanie (ust. 1). Z zastrzeżeniem ust. 3, odszkodowanie, o którym mowa w ust. 1, odpowiada wysokości czynszu, jaki właściciel mógłby otrzymać z tytułu najmu lokalu. Jeżeli odszkodowanie nie pokrywa poniesionych strat, właściciel może żądać od osoby, o której mowa w ust. 1, odszkodowania uzupełniającego (ust. 2). Osoby uprawnione do lokalu zamiennego albo socjalnego, jeżeli sąd orzekł o wstrzymaniu wykonania opróżnienia lokalu do czasu dostarczenia im takiego lokalu, opłacają odszkodowanie w wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, jakie byłyby obowiązane opłacać, gdyby stosunek prawny nie wygasł (ust. 3). Ustawodawca w sposób wyczerpujący uregulował zatem kwestię wysokości odszkodowania, jakie przysługiwałoby właścicielowi za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego i to w sposób odmienny, niż przewiduje to Rada Gminy Janowice Wielkie. Zasadą jest bowiem, że odszkodowanie odpowiada wysokości czynszu, jaki właściciel mógłby otrzymać z tytułu najmu lokalu. Jedynie w przypadku, gdy nie pokryje ono poniesionych strat, właściciel może żądać odszkodowania uzupełniającego, jednak nie sposób przyjąć, że w każdym przypadku odpowiadałoby ono dwukrotności czynszu. Wysokość odszkodowania w takiej sytuacji powinna być ustalana indywidualnie, z uwzględnieniem okoliczności faktycznych. Mając także na względzie, że ewentualny spór co do wysokości odszkodowania musiałby być

rozstrzygany na drodze sądowej, za niedopuszczalną należy uznać taką regulację uchwały, która w sposób arbitralny przesądza o jego wysokości, a zamieszczenie jej w akcie prawa miejscowego nadaje jej pozory obowiązku publicznoprawnego.

W odpowiedzi na skargę Gmina Janowice Wielkie, dzieląc argumentację Wojewody Dolnośląskiego oświadczyła, iż zdaje się w tej mierze na rozstrzygnięcie Sądu.

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 ze zm.), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Według art. 1 § 2 powołanej ustawy, kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Stosownie do 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 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, 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.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawą stwierdzenia takiego faktu jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Według bowiem ust. 4 powołanego wyżej artykułu – w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej 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 (Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102).

W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady 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 należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ w demokratycznym państwie prawa nie może funkcjonować akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi przez to, że został wydany przez organ władzy wykonawczej z przekroczeniem delegacji ustawowej do jego wydania” (wyrok TK z dnia 10 lipca 2001 r., P 4/00, OTK 2001, nr 5, poz. 126).

W świetle powyższego, zaskarżone przepisy uchwały istotnie posiadają wady, skutkujące koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

W zakwestionowanym ust. 10 § 2 Załącznika do uchwały Rada postanowiła, że: „Dopuszcza się możliwość wykonania remontu lokalu przez osobę uprawnioną do zawarcia umowy najmu pod warunkiem złożenia przez tę osobę oświadczenia o wykonaniu wymaganego remontu we własnym zakresie i na własny koszt oraz rezygnacji z ewentualnych, przyszłych roszczeń związanych z poczynionymi nakładami.”

Tymczasem, normy ustawy, do których odwołuje się organ nadzoru kwestionując powyższy przepis, przewidują umowne określenie zasad rozliczeń pomiędzy wynajmującym, a najemcą lokalu w kwestii nakładów poczynionych przez niego na przedmiot najmu, a zatem związanych z ulepszeniem lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu Gminy. Ulepszeniem lokalu jest bowiem dokonanie każdej zmiany, która podnosi standard zajmowanego przez najemcę lokalu (por. J. Panowicz-Lipska, System Prawa Prywatnego.

Tom 8. Prawo zobowiązań – część szczegółowa, Wa-wa 2004, s. 106). Należy więc przyjąć, że intencją ustawodawcy jest, każdorazowo, indywidualne ustosunkowanie się przez wynajmującego do faktycznie poniesionych przez najemcę nakładów w tym względzie i z tego tytułu uzgodnienie rozliczeń w ramach stosunku zobowiązaniowego.

Rację ma zatem Wojewoda Dolnośląski twierdząc, iż omawianym przepisem uchwały organ uchwałodawczy pozbawił mieszkańców Gminy i jej organu wykonawczego, przewidzianej ustawowo, możliwości swobodnego ukształtowania warunków umowy, wyrażonej w art. 353¹ Kodeksu cywilnego, z której wynika, że strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Jednocześnie, zamieszczając w uchwale postanowienia dotyczące kształtu potencjalnych umów zawieranych w tym zakresie, w istocie wykroczył poza przekazaną mu kompetencję stanowienia przepisów prawa miejscowego, regulujących zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy.

Rada gminy, określając m.in. zasady polityki czynszowej, nie jest też władna do wskazywania, w jakim terminie ma być płacony czynsz. Dlatego, zawarta w § 4 ust. 20 Załącznika do uchwały szczegółowa regulacja dotycząca tej kwestii, nie może zostać uznana za określenie zasad polityki czynszowej i jako taka wykracza poza przyznane Radzie upoważnienie wynikające z art. 21 pkt 1 i art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Zakwestionowany § 4 ust. 20 pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z jego treścią do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Ustawodawca sam zatem określił zadania, których realizację powierzył określonym organom gminy, wskazując przy tym w sposób wyraźny zakres właściwości organu stanowiącego. Gospodarowanie mieniem komunalnym, czyli wykonywanie niniejszej uchwały i zawieranie stosownych umów z podmiotami wynajmującymi lokale z mieszkaniowego zasobu Gminy, a tym samym ustalanie terminów zapłaty należności czynszowych ustawodawca powierzył wójtowi. Realizując kompetencje wynikające z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym to zarządca mieniem komunalnym – wójt (burmistrz, prezydent miasta) w drodze umowy ustala te kwestie. Potwierdza to również przepis art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowiący, że gminnym zasobem nieruchomościami gospodaruje wójt, burmistrz, prezydent miasta.

Jednocześnie, zaskarżonym § 4 ust. 20 Załącznika do uchwały, organ uchwałodawczy naruszył zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu cywilnego. Wyłącznie najemca oraz dysponent mienia komunalnego, czyli wójt lub osoba przez niego upoważniona, jako równorzędne strony stosunku cywilnoprawnego będą władne ustalić w umowie najmu termin zapłaty czynszu. Rada Gminy nie jest stroną umowy najmu i w związku z tym nie jest uprawniona ustalać terminu, w jakim winny być uiszczane należności czynszowe.

Podobnie rzecz się ma z ustalaniem wysokości czynszu. Rację ma organ nadzoru twierdząc, iż sformułowanie zaskarżonego fragmentu przepisu § 4 ust. 16 Załącznika do uchwały istotnie narusza prawo. Jak słusznie spostrzegł, art. 8 pkt 1 ustawy wprost stanowi, że w przypadku nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, stawki czynszu, ustala organ wykonawczy tej jednostki – tu Wójt Gminy Janowice Wielkie. Niezaprzeczalnie, to jego zadaniem jest kształtowanie tej należności, w granicach określonych ustawą. W ten sposób Rada również w tym zakresie wkroczyła w kompetencje Wójta Gminy, do którego zadań należy m.in. gospodarowanie mieniem komunalnym i zawieranie umów cywilnoprawnych z podmiotami wynajmującymi lokale z mieszkaniowego zasobu Gminy, a co za tym idzie istotnie naruszyła w tym względzie także art. 33 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także art. 353¹ Kodeksu cywilnego.

Przechodząc natomiast do rozważań dotyczących ustalenia przez Radę Gminy w § 4 ust. 21–27 Załącznika do uchwały zasad odszkodowawczych z tytułu zajmowania lokalu bez tytułu prawnego podkreślenia wymaga, że tę kwestię regulują przepisy art. 18 ustawy. O zasadach i wysokości należnego właścicielowi odszkodowania za zajmowanie jego lokalu bez tytułu prawnego stanowi ust. 1–3 tego artykułu. Bez wątpienia, ani wyżej powołane, ani inne przepisy ustawy, w szczególności zaś stanowiący podstawę prawną podjętej uchwały art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2, nie zawierają delegacji dla Rady Gminy do podjęcia tego rodzaju unormowań. Co więcej, Rada dokonała w tym zakresie niedopuszczalnej modyfikacji treści art. 18 ustawy oraz w istocie stworzyła pozory, że kwestie odszkodowawcze w sytuacji zajmowania lokalu bez tytułu prawnego są obowiązkiem publicznoprawnym, gdy tymczasem mają one charakter cywilnoprawny i ich dochodzenie następuje w procesie cywilnym.

Nadto, § 4 ust. 21 istotnie narusza prawo z jeszcze jednej przyczyny, a mianowicie poprzez odesłanie do jednostki redakcyjnej uchwały, w której uregulowana została tematyka w żaden sposób niekorespondująca z brzmieniem wskazanego przepisu. Tego rodzaju zabieg legislacyjny organu uchwałodawczego przeczy konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji RP, z której wynika dyrektywa rzetelnej legislacji.

Zaskarżone przepisy uchwały naruszają również zasady techniki prawodawczej określone w § 143 w związku z § 115 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad

techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Stosownie do tych przepisów w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Przekroczenie, jak w powyższym przypadku, przez Radę Gminy Janowice Wielkie kompetencji stanowi istotne naruszenie prawa.

Z tych względów, na podstawie art. 147 p.p.s.a., Sąd orzekł jak w pkt I sentencji wyroku.

Pkt II sentencji wyroku znajduje uzasadnienie w art. 152 p.p.s.a., a orzeczenie o kosztach w art. 200 p.p.s.a.