



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 marca 2013 r.

Poz. 2114

WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 558/11
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 27 grudnia 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Tadeusz Kuczyński
Sędzia WSA Lidia Serwiniowska (spr.)
Sędzia WSA Alojzy Wyszowski

Protokolant

Aneta Januskiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 6 grudnia 2011 r.
sprawy ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie
na uchwałę Rady Miejskiej w Polanicy-Zdroju
z dnia 8 kwietnia 2002 r. nr XLIX/281/2002
w przedmiocie ustalenia zasad polityki czynszowej

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- II. nie orzeka w przedmiocie wykonania zaskarżonej uchwały.**

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Rzecznika Praw Obywatelskich do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu jest uchwała Rady Miejskiej w Polanicy-Zdroju nr XLIX/281/2002 z dnia 8 kwietnia 2002 r. w sprawie ustalenia zasad polityki czynszowej, podjęta na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591) oraz art. 21 ust. 2 pkt 4 i art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2011 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733).

Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił naruszenie art. 7 ust. 1, art. 8 pkt 1, art. 8a ust. 2 oraz art. 21 ust. 1 pkt 1 i art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005, Nr 31 poz. 266 ze zm.: dalej ustawa o ochronie praw lokatorów) art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu prawa miejscowego.

Na wstępie uzasadnienia skargi skarżący podniósł, że termin do jej wniesienia został zachowany. W wyroku z dnia 18 marca 2008 r. (sygn. I OSK 1764/07) Naczelny Sąd Administracyjny przesądził, iż uchwała w sprawie przyjęcia programu gospodarowania zasobem komunalnym jest aktem prawa miejscowego. Z uwagi zaś na fakt, iż zasady polityki czynszowej stanowią nieodłączny składnik uchwały w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania zasobem komunalnym uznać należy, iż również zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Rzecznik Praw Obywatelskich jest, w tym stanie rzeczy, legitymowany do zaskarżenia postanowień przedmiotowej uchwały na podstawie art. 53 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi także po upływie sześciu miesięcy od dnia jej wejścia w życie.

Dalej skarżący podniósł, że podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Polanicy Zdroju wykorzystwała, zawarte w art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, upoważnienie przyznane jej przez ustawodawcę, zgodnie z którym wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien zawierać między innymi zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. W pierwszej kolejności podniesiono, iż Rada Miejska pominęła konieczność dokonania kompleksowego uregulowania w postaci wieloletniego programu gospodarowania mieniem gminy, poprzestając wyłącznie na uchwale dotyczącej ustalenia zasad polityki czynszowej.

W myśl przepisu art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, rada gminy uchwała wieloletnie plany gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Zgodnie zaś z przepisem art. 21 ust. 2 ww. ustawy, 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:
 - a) niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali,
 - b) planowaną sprzedaż lokali.

W utrwalonym w tym zakresie orzecznictwie sądów administracyjnych, jak też rozstrzygnięciach nadzorczych wojewodów przyjęto jednoznacznie, iż przepisy ustawowe w sposób ścisły i precyzyjny wskazują na obligatoryjne elementy wieloletniego programu. Jest to katalog otwarty, który umożliwia wprowadzanie dodatkowych elementów, jednakże – z drugiej strony – brak któregośkolwiek z nich w uchwale organu stanowiącego gminy przesądza o nieważności podjętego aktu (vide m. in. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 2 kwietnia 2010 r. nr NK.III-KK-0911-1-19/10). Odnosząc tę tezę na grunt analizy zaskarżonego aktu zważyć należy, iż za niedopuszczalne uznać należy przyjęcie przez Radę Miejską Polanicy-Zdroju jednego z elementów składowych wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, jako sa-

modzielnej uchwały. Podobne stanowisko wyraził m. in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w uzasadnieniu wyroku z dnia 15 listopada 2004 r. (sygn. akt II SA/Wr 1567/02), jak też z dnia 13 grudnia 2007 r. (sygn. akt II SA/Op 480/07), podobnie Wojewoda Podlaski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 3 kwietnia 2009 r., NK.II.B.G.0911-37/09 i Wojewoda Dolnośląski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 27 kwietnia 2009 r., NK.II.091-19/271/09. Skoro bowiem ustawodawca w ustawie o ochronie praw lokatorów określił, że zasady polityki czynszowej są obligatoryjnym elementem programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, to brak jest podstaw do regulowania tej materii w odrębnej uchwale. Program winien zawierać regulacje wymienione w punktach od 1 do 8 art. 21 ust. 2, w tym zasady polityki czynszowej, zaś rada gminy nie posiada w tej kwestii dowolności i swobody ustalania poszczególnych elementów programu w odrębnych uchwałach. Przyjęcie zatem jednego z elementów składowych wieloletniego programu (jak w niniejszym przypadku zasad polityki czynszowej) jako samodzielnej uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa, które winno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały.

Już choćby z powyższych przyczyn zasadnym jest stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, jako niezgodnej z treścią art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. W jej miejsce powinna zostać podjęta nowa uchwała, stanowiąca wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Niezależnie od powyższych zarzutów, należy zwrócić uwagę na to, że w myśl przepisu § 3 ww. uchwały,

1. Czynsz obejmuje: podatek od nieruchomości, koszty administrowania, koszty konserwacji, koszty utrzymania technicznego budynku, koszty utrzymania zieleni oraz wszystkich pomieszczeń wspólnego użytkowania, w tym opłaty za utrzymanie czystości, energię ciepłą i elektryczną.
2. Najemca oprócz czynszu zobowiązany jest do uiszczania związanych z eksploatacją mieszkania opłat niezależnych od właściciela tj. opłat za dostawę do lokalu energii, gazu, wody oraz odbiór nieczystości stałych lub płynnych jeżeli nie ma zawartej umowy bezpośrednio z dostawcą mediów lub dostawcą usług.

W ocenie skarżącego powyższe określenie przez Radę Miejską Polanicy Zdroju, w ramach ustalania zasad polityki czynszowej, składników czynszu uznać należy za istotne uchybienie. Niedopuszczalne jest przy tym określanie nie tylko składników czynszu, ale również tego, co – oprócz czynszu – najemca obowiązany jest uiszczać. Zważyć trzeba, iż w zakresie umowy najmu ustawodawca pozostawił stronom swobodne kształtowanie ich stosunku zobowiązaniowego. Zgodnie z art. 659 k.c. czynsz jest rodzajem opłaty cywilnoprawnej ponoszonej przez najemcę w zamian za możliwość używania rzeczy przez czas oznaczony bądź nieoznaczony. Ustawodawca pozostawił woli stron stosunku najmu ustalenie zakresu czynszu (świadczenia najemcy na rzecz wynajmującego). Swoboda stron umowy najmu doznaje jednak ograniczenia przez powszechnie obowiązujące przepisy, w tym przede wszystkim przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów. Stosownie do przepisu art. 21 ust. 2 teże ustawy, rada gminy upoważniona jest wyłącznie do ustalenia zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu, nie zaś szczegółowego określenia co wchodzi w skład czynszu (por. uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 lipca 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 155/09 oraz wcześniejsze stanowisko NSA O/Zam. we Wrocławiu z dnia 16 lipca 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1049/02).

W tym zaś stanie rzeczy, jakkolwiek rada gminy jest upoważniona do określania zasad polityki czynszowej, to jednak nie może konkretyzować składników czynszu, co znalazło się w § 3 ust. 1 i 2 zaskarżonej uchwały.

Za naruszające prawo uznać, zdaniem skarżącego, należy również przepisy § 5, § 7 oraz § 8 ww. uchwały. Przepis § 5 stanowi, iż stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych i lokali socjalnych ustala Zarząd miejski w Polanicy-Zdroju, natomiast w myśl § 7, upoważnia się Zarząd Miejski w Polanicy-Zdroju do podwyższania stawek czynszu za najem lokali mieszkalnych do maksymalnych granic określonych ustawowo. Zgodnie zaś z treścią § 8, Zarząd Miejski w Polanicy-Zdroju określając stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego zobowiązany jest do uwzględnienia wszystkich ustawowych czynników podwyższających lub obniżających wartość użytkową lokali. Jeżeli przemawiają za tym zasady równego traktowania członków społeczności lokalnej, Zarząd Miejski może zastosować dodatkowe – ponad opisane w ustawie – czynniki podwyższające. Podkreślić należy, iż z treści art. 8 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów wynika jednoznacznie, że gdy właścicielem lokalu jest jednostka samorządu terytorialnego, stawki czynszu ustala organ wykonawczy tej jednostki, w przypadku gminy, zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. W myśl zaś przepisu art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) organem wykonawczym gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), a nie Zarząd Miejski.

Odnosząc się do wymienionych wyżej przepisów uchwały należy również zarzucić sprzeczność z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Z treści powołanego przepisu wynika, że 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 uwagi na treść stosunku najmu regulowanego przepisami kodeksu cywilnego oraz ustawy o ochronie praw lokatorów, zasady polityki czynszowej powinny być tak skonstruowane, aby czynsz najmu był ściśle powiązany z aktualną wartością użytkową przedmiotu najmu, jako świadczenie ekwiwalentne do świadczenia wynajmującego, tj. udostępnienia najemcy lokalu mieszkalnego w określonym stanie technicznym. Zgodnie zaś z ugruntowanym orzecnictwem sądowym (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22 października 1998 r., sygn. III RN 71/98, OSNP 1999/23/738 czy też wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 października 1998 r., sygn. I SA 976/98) przepis art. 7 ust. 1 (analogiczny w treści do poprzednio obowiązującego art. 26 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych) nakłada na radę gminy obowiązek, po pierwsze – ustalenia stawek czynszu, po drugie – zróżnicowania ich w zależności od czynników określonych ustawowo. Uchwała rady gminy różnicująca stawki musi zawierać wszystkie czynniki wymienione w ustawie i nie może żadnego z nich pomijać. Przesłanki zasadnicze muszą być bezwzględnie respektowane w każdej uchwale rady gminy, niezależnie od okoliczności faktycznych i rzeczywistych uwarunkowań. Stanowisko to potwierdził również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 30 sierpnia 2007 r. w sprawie ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich (sygn. akt II SA/Wa 2400/06) utrzymanego w mocy wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2008 r. (sygn. akt I OSK 1764/07) oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich (sygn. akt IV SA/Wr 597/09).

Odnosząc się do przedstawionych wyżej zarzutów podkreślić należy, iż czynniki mające wpływ na wysokość stawki bazowej określić musi, na zasadzie wyłączności, organ stanowiący gminy, albowiem wynika to jednoznacznie z powołanego wyżej przepisu art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Kompetencja do określania czynników podwyższających lub obniżających wartość użytkową lokalu, co ma bezpośredni wpływ na możliwość i zakres podwyższenia lub obniżenia ustalonej stawki czynszu stanowi niewątpliwie zasadniczy element polityki czynszowej. Mając zaś na względzie fakt, iż rada gminy określa politykę czynszową w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, to niewątpliwie w uchwale tej rada powinna ustalić również stawki czynszu z uwzględnieniem wszystkich ustawowych czynników obniżających lub podwyższających wartość użytkową lokalu. Brak jest bowiem innego przepisu, poza art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 4 powyższej ustawy, który upoważniałby radę gminy (względnie inny organ) do podjęcia stosownego aktu prawnego. Brak jest także w ustawie podstaw prawnych do subdelegacji przez radę gminy powyższych uprawnień na organ wykonawczy gminy, w zaskarżonej uchwale określony jako Zarząd Miejski. Jakkolwiek zatem same stawki czynszu ustala organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, to jednak musi czynić to według zasad ustalonych przez radę gminy.

W tym stanie rzeczy za naruszający prawo uznać należy przepis § 7 i § 8 uchwały, w którym Zarząd Miejski upoważniony został do podwyższania stawek czynszu za najem lokali do maksymalnych granic określonych ustawowo, jak również do stosowania bliżej nieokreślonych, dodatkowych, czynników podwyższających. Tak skonstruowany przepis przyznaje organowi wykonawczemu gminy zbyt daleko idące uprawnienia, które dowolnie realizowane prowadzić mogą do naruszenia praw i wolności obywatelskich. W praktyce przykładem realizacji opisanego upoważnienia jest podwyższenie czynszu poprzez obciążenie lokatorów mieszkań komunalnych po raz wtóry kosztami sprzątnięcia części wspólnych nieruchomości, mimo iż, w myśl § 3 ust. 1 uchwały, czynsz od samego początku obejmował również koszty utrzymania zieleni oraz wszystkich pomieszczeń wspólnego użytku. Co więcej z treści § 8 in fine wynika jednoznacznie, iż wyłączono całkowicie możliwość uwzględniania pozaustawowych czynników obniżających stawki czynszu, co stoi w sprzeczności z treścią art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Zważyć w tym miejscu wypada, iż organ stanowiący gminy obowiązany jest szczegółowo określić czynniki wpływające na obniżenie oraz podwyższenie stawki bazowej czynszu, nie wystarczy jedynie bardzo lakoniczne i ogólne powołanie się na „wszystkie ustawowe czynniki” (jak w § 8 Uchwały). Rada Gminy winna dokładnie określić w jaki sposób położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan oraz ogólny stan techniczny budynku wpływać może na wysokość stawki czynszu. Dopiero w oparciu o tak skonkretyzowane czynniki wójt, burmistrz (prezydent miasta) upoważnieni są do ustalenia indywidualnej stawki czynszu. Dlatego też w odniesieniu do czynników podwyższających lub obniżających wartość użytkową lokali, należy każdorazowo uwzględnić wyliczenie tego rodzaju czynników zawarte w art. 7 przedmiotowej ustawy. Nie wyklucza to możliwości ustalenia przez organ

stanowiący gminy także innych czynników wpływających na przedmiotową podwyżkę lub obniżkę, jednakże i te dodatkowe kryteria muszą zostać enumeratywnie wyliczone w uchwale.

Przekładając powyższą argumentację na grunt niniejszej sprawy podnieść należy, iż za niedopuszczalną i naruszającą zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasadę legalizmu uznać zatem należy obowiązującą regulację upoważniającą Zarząd Miejski do zastosowania dodatkowych, ponad opisane w ustawie, czynników podwyższających (por. uzasadnienie wyroku WSA w Szczecinie z dnia 3 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 1363/09). Zgodnie z powołaną zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 ustawy zasadniczej, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Przytoczone wyżej przepisy zaskarżonej uchwały bez podstawy prawnej upoważniły Burmistrza do swobodnego, dowolnego i niekontrolowanego określania stawek czynszu, co w sposób zdecydowany wykracza poza ustawowe kompetencje organu wykonawczego gminy. Z zasady państwa prawnego wywodzi się natomiast, iż organ władzy publicznej tworząc prawo powinien nie tylko opierać się na nim, ale i wylegitymować się stosowną podstawą prawną do takich działań (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 marca 2006 r., IVSA/Wr 170/05). Tymczasem organ wykonawczy gminy Polanica Zdrój wydając akt prawny na podstawie takiej niedopuszczalnej subdelegacji zmuszony został do wydawania aktów prawa miejscowego bez ustawowego upoważnienia.

Zarzucić także trzeba sprzeczność § 11 uchwały z art. 8a ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. W myśl powołanego przepisu uchwały, wynajmujący może podwyższyć czynsz, wypowiadając dotychczasową wysokość czynszu najpóźniej na miesiąc naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego. Zgodnie zaś z treścią art. 8a ust. 2 ww. ustawy, termin wypowiedzenia wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu wynosi 3 miesiące, chyba że strony w umowie ustalą termin dłuższy. Treść uchwały w istotny zatem sposób odbiega od treści przepisu ustawy, a w konsekwencji wpływa na naruszenie praw lokatorów.

Mając powyższe na względzie, podkreślić należy, iż w przypadku zaskarżonej uchwały mamy do czynienia z rażącym naruszeniem przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów. Kwestionowane przepisy § 3, § 5, § 7, § 8 oraz § 11 są bowiem w ocenie skarżącego niezgodne z art. 7 ust. 1, art. 8 pkt 1, art. 8a ust. 2 oraz art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów.

W przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich przedmiotowej uchwale dodatkowo powinno się postawić zarzut, iż została podjęta z przekroczeniem upoważnienia zawartego w art. 21 ustawy o ochronie praw lokatorów, a w konsekwencji zarzut naruszenia art. 94 Konstytucji RP. Zgodnie z treścią powołanego przepisu akty prawa miejscowego podejmowane są na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego. Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Kwestionowana Uchwała jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy, powinna zatem odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym i nie może pozostawać w sprzeczności z aktem wyższego rzędu, jakim jest ustawa. Przestrzeganie tej zasady należy również do obowiązków organów uchwałodawczych gminy. W tym wypadku jednak Rada Miejska w Polanicy Zdroju tej zasady nie przestrzegała, ponieważ pominęła czy też nieprawidłowo uregulowała materię, do której określenia zobowiązała ją ustawa o ochronie praw lokatorów, a co więcej nie uchwaliła kompleksowych zasad gospodarowania zasobem gminy, poprzestając na jednym z jego elementów. Przepisy zaskarżonej uchwały nie tylko wprowadziły blankietowe uregulowania upoważniające organ wykonawczy gminy do swobodnego i niekontrolowanego określania stawek czynszu na podstawie bliżej nieokreślonych przesłanek, ale także dały możliwość stosowania dodatkowych czynników podwyższających stawki czynszu w oparciu o szeroko rozumiane zasady równego traktowania członków społeczności lokalnej". W praktyce zatem rada gminy, z przekroczeniem upoważnienia ustawowego z art. 21 ustawy o ochronie praw lokatorów, przekazała swoje uprawnienia do kształtowania polityki czynszowej gminy na rzecz organu wykonawczego gminy.

W piśmie z dnia 4 sierpnia 2011 r. Rada Miejska w Polanicy-Zdroju przedstawiła obecny stan rozpoczętej inicjatywy uchwałodawczej zmierzającej do przedłożenia radzie projektu uchwały w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2011–2015. Wskazała, że w treści projektu uchwały ujęty zostanie zapis uchylający w całości zaskarżoną uchwałę. W tym stanie rzeczy rada wniosła o odroczenie sprawy do czasu przeprowadzenia procedury uchwałodawczej w przedmiotowej sprawie.

Z kolei w piśmie z dnia 2 września 2011 r. rada wniosła o zawieszenie postępowania jednocześnie podtrzymując stanowisko zawarte w piśmie z dnia 4 sierpnia 2011 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z dnia 26 września 2011 r. stwierdził, że brak jest podstaw uzasadniających zawieszenie postępowania w niniejszej sprawie do czasu przeprowadzenia procedury uchwałodawczej w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Uchwała bowiem obowiązuje na obszarze Gminy Polanica-Zdrój od 2002 r. i stanowi podstawę wydanych przez Burmistrza zarządzeń określających wysokość stawek czynszu oraz ich swobodnego podwyższenia w oparciu o niedookreślone przesłanki, co w konsekwencji w istotny sposób wpływa na prawa i obowiązki najemców lokali komunalnych. W dalszym ciągu istnieją zatem uzasadnione podstawy do sądowej kontroli zgodności z prawem treści zaskarżonego aktu skoro pozostaje on w obrocie prawnym.

Przy piśmie z dnia 5 października 2011 r. rada przesłała do Sądu uchwałę nr XII/59/2011 Rady Miejskiej Polanica-Zdrój z dnia 28 września 2011 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Polanica-Zdrój na lata 2011–2016 r.” informując, że uchwała zostaje przesłana do Wojewody Dolnośląskiego, który w trybie nadzoru bada pod względem zgodności z prawem uchwały podejmowane przez organ uchwałodawczy.

W piśmie z dnia 18 listopada 2011 r. Rzecznik Praw Obywatelskich oświadczył, iż cofa skargę z dnia 6 lipca 2011 r. i wnosi o umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego. Wobec bowiem ogłoszenia uchwały nr XII/59/2011 w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 9 listopada 2011 r., Nr 229, poz. 3940 z dniem 23 listopada 2011 r. zaskarżona uchwała utraci swoją moc.

Także organ w piśmie z dnia 25 listopada 2011 r. poinformował Sąd, że zaskarżona uchwała straciła moc na podstawie § 2 uchwały nr XII/59/2011 z dnia 28 września 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Niezasadne są natomiast wnioski o umorzenie postępowania sądowego w tej sprawie jako bezprzedmiotowego gdyż kwestionowana uchwała utraciła moc obowiązującą z dniem 24 listopada 2011 r.

W dotychczasowym orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono pogląd, iż zarzuty skargi wymagają merytorycznego rozstrzygnięcia jeśli zaskarżona uchwała mogła wywołać wobec określonych podmiotów skutki, których nie usuwa uchylenie naruszającej prawa uchwały, a tym samym podjęcie nowej uchwały w istocie nie stanowi uwzględnienia skargi, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) dalej: ppsa.

Jeżeli bowiem sąd administracyjny ma możliwość zastosowania sankcji nieważności, a na drodze administracyjnej doszło do uchylecia aktu, nie można przyjąć bezprzedmiotowości postępowania gdyż skutki nieważności różnią się od skutków uchylecia. Ewentualne stwierdzenie nieważności uchwały działa ex tunc, co oznacza, że akt od samego początku nie był zdolny do wywoływania skutków prawnych. Stwierdzenie powyższego zobowiązuje sąd administracyjny do merytorycznego badania zgodności z prawem zaskarżonej uchwały. (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 maja 2011 r. sygn. akt IV SA/Wr 631/10). Stąd też Sąd nie uwzględnił wniosku o cofnięcie skargi w sprawie.

Przechodząc do rozważań dotyczących legalności zaskarżonej uchwały stwierdzić należy, co następuje:

W myśl art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2011, Nr 142, poz. 1591 ze zm.) uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia w trybie określonym w art. 90. Po upływie tego terminu organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1). Przepis ten określa sposób wykonywania nadzoru i skutki prawne stwierdzenia nieważności. Wynika, z jego istoty, że każda uchwała rady gminy sprzeczna z prawem jest nieważna od dnia jej wydania.

Uprawnienie do zaskarżenia tego rodzaju aktu prawnego do sądu administracyjnego mają też inne podmioty, w tym Rzecznik Praw Obywatelskich.

Do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy niezbędne jest wykazanie, że narusza ona przepisy powszechnie obowiązującego prawa w sposób istotny (wniosek z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym).

„Istotne” naruszenie prawa, powodujące nieważność uchwał organu gminy nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 § 1 kpa (wyrok NSA z dnia 18 września 1990 r. sygn. akt SA/Wr 849/90, ONSA 1990/4, poz. 2).

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

Należy poza paroma argumentami skarżącego w pełni zaakceptować jego motywy wiodące do wykazania, że zaskarżona uchwała jest takim uchybieniem dotknięta. Istotnie, nie można nie dostrzegać, iż powołując pod-

stawę prawną uchwały wziętą z ustawy nie wypełniono jej dyspozycji a ograniczono się tylko do kwestii dotyczących zasad polityki czynszowej.

Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela zapatrywanie wyrażone w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, iż brak jest podstaw do uregulowania tej materii w odrębnej uchwale. Zasady tego rodzaju powinny być traktowane jako obligatoryjny element programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Program taki natomiast winien zawierać postanowienie odpowiadające art. 21 ust. 2 pkt 1-8 ustawy o ochronie lokatorów. Pominięcie przez organ stanowiący 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 zaś istotnym naruszeniem prawa. Stosownie do treści art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy zauważyć przy tym trzeba, iż wszystkie kwestie określone w ust. 2 składają się na treść programu. Dlatego też nie jest możliwe wyłączenie któregoś z elementów, jako przedmiotu odrębnej uchwały. (wyrok WSA w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r. sygn. akt II SA/Op 480/07).

Ewidentne rozejście się delegacji ustawowej z regulacjami zaskarżonej uchwały wieść musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego; w zasadzie można byłoby poprzestać na tych krótkich wskazaniach, nie wdając się w ocenę poszczególnych uregulowań uchwały, jednakże i z praktycznego względu należy odnieść się do jej przepisów zahaczonych przez skarżącego. W szczególności zaś §§ 3, 5, 7, 8. W § 3 zaskarżonej uchwały wymienia się składniki czynszu a także to, co najemca zobowiązany jest uiszczać oprócz czynszu. Tymczasem Rada Miejska w ramach ustalania zasad polityki czynszowej nie posiada kompetencji do określania składników czynszu. W zakresie umowy najmu ustawodawca pozostawił stronom swobodne kształtowanie ich stosunku zobowiązaniowego. Zgodnie z art. 659 kc czynsz jest rodzajem opłaty cywilnoprawnej ponoszonej przez najemcę w zamian za możliwość używania rzeczy przez czas oznaczony bądź nie oznaczony. Ustawodawca pozostawił woli stron stosunku najmu ustalenie zakresu czynszu (świadczenia najemcy na rzecz wynajmującego). Swoboda stron umowy najmu doznaje ograniczenia jedynie przez powszechnie obowiązujące przepisy rangi ustawowej regulujące kwestie związane z najmem (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 lipca 2009 r. sygn. akt IV SA/Wr 155/09).

Tezy te skład orzekający podziela.

Kolejne, wymienione przez skarżącego przepisy uchwały tj. §§ 5, 7, 8 stoją w sprzeczności z regulacjami ustawowymi. I tak art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie lokatorów stanowi, iż w lokalach wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub jednostek samorządu terytorialnego oraz stanowiącym własność Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych właściciel ustala stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową a w szczególności:

- 1) położenie budynku, np. centrum, peryferie, zabudowa zwarta lub wolno stojąca,
- 2) położenie lokali budynku, np. kondygnacja, stopień nasłonecznienia lokalu,
- 3) wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan,
- 4) ogólny stan techniczny budynku.

Z przepisu tego wynika jednoznacznie, że czynniki mające wpływ na wysokość stawki bazowej określić musi organ stanowiący gminy. Trafnie przy tym wywodzi skarżący, iż kompetencje do określania czynników podwyższających lub obniżających wartość użytkową lokalu, co ma bezpośredni wpływ na możliwość i zakres podwyższenia lub obniżenia ustalonej stawki czynszu stanowi niewątpliwy zasadniczy element polityki czynszowej. Mając zaś na względzie fakt, iż rada gminy określa politykę czynszową w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, to niewątpliwie w uchwale tej rada powinna ustalić również stawki czynszu z uwzględnieniem wszystkich ustawowych czynników obniżających lub podwyższających wartość użytkową lokalu. Brak jest bowiem innego przepisu, poza art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 4 powyższej ustawy, który upoważniałby radę gminy (względnie inny organ) do podjęcia stosownego aktu prawnego. Brak jest także w ustawie podstaw prawnych do subdelegacji przez radę gminy powyższych uprawnień na organ wykonawczy gminy, w zaskarżonej uchwale określony jako Zarząd Miejski. Jakkolwiek zatem same stawki czynszu ustala organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, to jednak musi czynić to według zasad ustalonych przez radę gminy.

Natomiast czynniki wpływające na obniżenie i podwyższenie stawki bazowej czynszu powinny być określone przez organ stanowiący gminy w sposób szczegółowy. Inaczej rzecz biorąc uchwała powinna konkretyzować czynniki wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy wskazując sposób w jaki wpływają one na wartość użytkową lokali.

Dodać tu należy, że krąg tych czynników nie został przez ustawodawcę zamknięty bowiem art. 7 ust. 1 ustawy zawiera w jej treści wyrażenie „w szczególności”. Jednakże wcześniej podkreślona potrzeba ukonkret-

nienia tych czynników, przez ustawodawcę wymienionych, powinna zostać odniesiona i do tych, które spoza podanego wyliczenia zostaną wprowadzone przez lokalnego prawodawcę do uchwały. Tak skonstruowany przez organ stanowiący gminy akt prawny będzie mógł stać się podstawą ustalenia w indywidualnych sprawach stawek czynszu za poszczególne lokale należące do mieszkaniowego zasobu gminy. W żadnym natomiast razie nie może tego czynić jej organ wykonawczy ustalając także należności gdyż tym samym bezpodstawnie przejmowałby kompetencje organu stanowiącego w tym zakresie. Dodać tu trzeba, że i scedowanie tego uprawnienia przez organ stanowiący na organ wykonawczy gminy nie znajduje uzasadnienia w świetle przepisów ustawy.

Nie można natomiast uwzględnić zarzutu skargi, że uchwała błędnie wskazuje zarząd miejski zamiast Wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako organ wykonawczy gminy uprawniony do ustalania stawek czynszu. Nie można bowiem nie dostrzegać, że zaskarżona uchwała została podjęta w dniu 8 kwietnia 2002 r. a w tej dacie funkcjonował zarząd gminy (miasta), który został „zastąpiony” przez wójta (burmistrza, prezydenta) dopiero z dniem 27 października 2002 r. (zob. ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta).

Organ stanowiący gminy podejmując konkretną uchwałę zobowiązany jest do oparcia jej o obowiązujące wówczas przepisy prawa. Podobnie Sąd administracyjny kontrolując legalność tego rodzaju aktu prawnego, odnosi swą czynność do kontekstu prawnego jaki wówczas obowiązywał, a nie do stanu istniejącego w chwili wniesienia skargi bądź wyrokowania.

Podobnie rzecz się ma i ze sprzecznością § 11 uchwały z przepisami ustawy, zarzuconą przez skarżącego, skoro w chwili uchwalenia zaskarżonych zasad polityki czynszowej przez Radę Miejską w Polanicy-Zdroju przepis art. 8a ust. 2 ustawy jeszcze nie obowiązywał. Wszedł on bowiem w życie dopiero z dniem 1 stycznia 2005 r. (por. art. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw – Dz. U. Nr 281, poz. 2783).

Uwagi te (dotyczące właściwości organu wykonawczego gminy jak i związku § 11 uchwały i art. 8 ustawy) nie mogą jednakże w żaden sposób podważać zasadności skargi jak i rozstrzygnięcia Sądu. Wyżej bowiem stwierdzono, że samo ograniczenie się Rady Miejskiej w Polanicy-Zdroju do ustalenia jedynie zasad polityki czynszowej stanowi wystarczającą przesłankę stwierdzenia nieważności całej uchwały, a oceny poszczególnych jej postanowień (§§ 3, 5, 7, 8) mają już tylko walor praktycznych wskazań do ewentualnego wykorzystania przez organ stanowiący w bieżącej praktyce uchwałodawczej.

W tym stanie rzeczy na podstawie art. 147 § 1 ppsa Sąd orzekł jak w sentencji wyroku.

Sąd nie orzekł w przedmiocie wykonania zaskarżonej uchwały (art. 152 ppsa) z uwagi na utratę jej mocy prawnej.