



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 23 grudnia 2014 r.

Poz. 5437

### WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 201/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 16 września 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Julia Szczygielska (spr.)
Sędziowie	Sędzia NSA Henryk Ożóg Sędzia WSA Alojzy Wyszkowski
Protokolant	starszy referent Katarzyna Leśniowska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 16 września 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Jeleniej Góry

z dnia 2 lipca 2013 r. nr 403.XL.2013

w przedmiocie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Jelenia Góra na lata 2014–2018

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Jelenia Góra na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

W dniu 2 lipca 2013r. Rada Miejska Jeleniej Góry podjęła uchwałę nr 403.XL.2013 w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Jelenia Góra na lata 2014–2018. Podstawę prawną uchwały stanowił art. 40 ust.1 i 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, dalej powoływanej jako „u.s.g.”), w związku z 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 (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm., dalej powoływanej jako „u.o.p.l.”).

Pismem z dnia 19 lutego 2014 r. Wojewoda Dolnośląski, powołując się na przepis art. 93 ust. 1 u.s.g., zaskarżył powyższą uchwałę, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności, z powodu istotnego naruszenia art. 21 ust. 2 pkt 5 u.o.p.l. i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Uzasadniając swe żądanie organ nadzoru podniósł istotne naruszenie prawa, w postaci braku uwzględnienia wszystkich wskazanych w ww. przepisie art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy elementów kształtujących treść wieloletniego programu. Zdaniem organu, użycie w tym przepisie wyrażenia: „w szczególności” – oznacza, iż wszystkie wymienione w nim elementy stanowią katalog otwarty zagadnień i obligatoryjnie muszą zostać zawarte w programie. Żaden z elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 cytowanej ustawy nie może zostać pominięty w akcie prawa miejscowego, stanowiącego na podstawie tego przepisu. Aby zaś prawidłowo wypełnić wspomnianą delegację ustawową organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy uchwalaniu powyższego programu powinien w pierwszej kolejności mieć na uwadze elementy wskazane przez ustawodawcę w art. 21 ust. 2 ustawy i ich pełną realizację.

Powołując się na orzecznictwo, organ nadzoru stwierdził, że 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 (wyrok WSA w Szczecinie z 18 marca 2010 r., II SA/Sz 1416/09; wyrok WSA w Opolu z 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07; wyrok WSA w Opolu z 15 listopada 2004 r., II SA/Wr 1567/02).

Zdaniem organu nadzoru, w zaskarżonej uchwale, nie zostało wyczerpująco uregulowane zagadnienie wymienione w art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy, a mianowicie 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. I tak w Rozdziale VI załącznika do uchwały, zatytułowanym: „Sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Miasta oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem Miasta w latach 2014–2018” ograniczono się do wskazania i opisanego konkretnego podmiotu zarządzającego zasobem Miasta, a to Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Jeleniej Górze, wymienienia niektórych czynności podejmowanych w ramach zarządzania zasobem (m.in. wykonywanie uprawnień właścicielskich, zawieranie umów najmu) oraz ogólnego określenia prognozowanych działań mających na celu optymalizację kosztów zarządzania (dostosowanie struktury organizacyjnej i poziomu zatrudnienia zakładu adekwatnie do wielkości zasobu).

Powyższe nie stanowi w ocenie organu nadzoru prawidłowej realizacji przepisu art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy. Organ podkreślił, że realizując normę kompetencyjną z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy, a tym samym określając 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, Rada nie była władna do określenia podmiotu wykonującego czynności związane z zarządzaniem i administrowaniem mieszkaniowym zasobem gminy. O ile organ nadzoru nie kwestionuje wykonywania wspomnianych czynności przez zakład budżetowy gminy, o tyle naruszającym prawo w sposób istotny jest określenie powyższej relacji w uchwale Rady, w dodatku ze wskazaniem nazwy danego podmiotu. Trudno uznać, aby wyznaczenie wymienionego wyżej konkretnego zakładu budżetowego zarządzającego mieszkaniowym zasobem Miasta stanowiło określenie sposobu czy też zasad zarządzania lokalami i budynkami. Regulacja ta nie znajduje zatem uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia badanej uchwały.

To Prezydent Miasta Jeleniej Góry, działając na podstawie art. 30 ust. 1, ust. 2 pkt 2 i pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, czyli gospodarując mieniem gminy i wykonując przedmiotową uchwałę, a także określając sposób jej wykonania będzie rozstrzygał o podmiotach, które będą ewentualnie za niego podejmowały określone czynności związane z wykonywaniem tej uchwały, a tym samym z zarządzaniem mieszkaniowym zasobem gminy.

Ponadto zdaniem organu nadzoru, określenie sposobu i zasad zarządzania zasobem, a także przewidywanych zmian w tym zakresie nie może sprowadzać się jedynie do wyliczenia niektórych czynności wykonywanych przez zakład budżetowy gminy oraz na ogólnym stwierdzeniu, że celem optymalizacji kosztów następować będzie dostosowanie struktury organizacyjnej i poziomu zatrudnienia do wielkości zasobu i powierzonych

zadań. Tak sformułowane zapisy są jedynie odzwierciedleniem zakresu obowiązków realizowanych przez zakład budżetowy gminy, nie stanowią jednocześnie jasnych wytycznych co do sposobu w jaki należy zarządzać zasobem mieszkaniowym ani nie formułują zasad, którymi winno się przy tym kierować. Zapisy omawianego rozdziału uchwały stanowią jedynie opis stanu faktycznego w obszarze zarządzania zasobem gminnym przez konkretny zakład budżetowy, nie wypełniając tym samym należycie swojej normatywnej roli.

Także posłużenie się przez Radę zwrotem „w szczególności” przed wyliczeniem czynności będących przedmiotem działalności podmiotu zarządzającego zasobem mieszkaniowym gminy skutkuje - zdaniem organu nadzoru, utworzeniem katalogu otwartego wymienionych elementów. Regulacja ta oznacza, że dopuszczono możliwość rozszerzenia wspomnianego katalogu o nieprzewidziane w uchwale elementy, gdy intencją ustawodawcy było nałożenie na Radę obowiązku określenia niezbędnych składników wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w sposób wyczerpujący. Niedopuszczalne jest zatem pozostawienie możliwości rozszerzania postanowień uchwały o inne, nieprzewidziane w niej elementy. Oznaczałoby to bowiem przyznanie kompetencji do wyczerpania zakresu przedmiotowego programu w drodze innego aktu niż uchwała organu stanowiącego gminy.

W konsekwencji powyższego, organ nadzoru stwierdził, że zaskarżona uchwała nie spełniając wszystkich przesłanek z art. 21 ust. 2 ustawy, nie może stanowić podstawy, w oparciu o którą odbywać się będzie gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy. Zadaniem uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, jest bowiem wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu, określających reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach. O ile zatem ustawodawca zastrzegł, że w akcie prawa miejscowego powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak skutkuje nieważnością uchwały, jako niewypełniającej przyznanej kompetencji.

Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez prawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa, a to z kolei stanowi rodzajową formę zaniechania prawodawczego. Pomimo podjęcia uchwały istnieje w niej – w ocenie organu nadzoru, luka skutkująca niezupełnością aktu prawa miejscowego. Zgodnie zaś z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zmianami): „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.” Niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał polegające na nieuwzględnieniu istotnych elementów aktu prawa miejscowego wskazanych wprost przez ustawodawcę powinno być – zdaniem organu, traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Organ nadzoru zarzucił ponadto zaskarżonej uchwale, podjęcie jej z istotnym naruszeniem prawa przepisu Rozdziału V ust. 2 pkt 1 załącznika do tejże uchwały. W Rozdziale tym określono „Zasady polityki czynszowej”, wypełniając tym samym dyspozycję przepisu art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. W ust. 2 tego rozdziału postanowiono, że: Stawka czynszu dla lokali mieszkalnych w latach 2014–2018 nie może przekroczyć 3 % ustalonego przez Wojewodę wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych, przy czym w przypadku, gdy:

- 1) wskaźnik przeliczeniowy Wojewody ulegnie obniżeniu, stawka bazowa czynszu pozostaje na dotychczasowym poziomie,
- 2) wzrost wskaźnika przeliczeniowego Wojewody spowoduje wzrost stawki bazowej czynszu co najmniej o 5 groszy, stawka ta ulegnie podwyższeniu.

W powyższym przepisie posłużono się pojęciami „czynszu” i „stawki bazowej czynszu” zdefiniowanymi w Rozdziale I załącznika do uchwały (Postanowienia ogólne). W ustępach 11 i 12 tego rozdziału wskazuje się, że przez czynsz należy rozumieć czynsz ustalony dla lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Jelenia Góra. Przez stawkę bazową czynszu należy natomiast rozumieć: „stawkę czynszu ustaloną dla lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Jelenia Góra przed uwzględnieniem czynników obniżających i podwyższających stawkę czynszu.”. W Rozdziale V uchwały, w Tabeli nr 10 wprowadzono natomiast czynniki podwyższające i obniżające stawkę bazową czynszu w zależności od np. wyposażenia lokalu czy jego lokalizacji. Czynniki te wyrażono w stawkach procentowych, zaznaczając jednocześnie, że w razie zbiegu kilku czynników podwyższających, zsumowana wartość zwwyżki nie może przekroczyć 10%.

W kwestionowanym wyżej przepisie Rozdziału V załącznika do uchwały wprowadzono limit wysokości stawki czynszu, o wartości 3 % wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych, ustalonego przez – Wojewodę zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 12 ustawy. Oznacza to zdaniem organu nadzoru, wprowadzenie reguły, zgodnie z którą niezależnie od ustalonej wysokości stawki bazowej czynszu oraz występujących czynników podwyższających tą stawkę bazową, stawka należnego czynszu nie może przekroczyć wspomnianej wartości. W Rozdziale V ust. 2 pkt 1 załącznika do uchwały postanowiono

równocześnie, że w przypadku gdy wskaźnik przeliczeniowy Wojewody ulegnie obniżeniu, stawka bazowa czynszu pozostanie na dotychczasowym poziomie. Tym samym wykluczono w ocenie organu, możliwość obniżenia przez Prezydenta stawki bazowej czynszu, w razie konieczności dostosowania jej do obowiązującej wysokości stawki odtworzeniowej i umożliwienia tym samym stosowania określonych w uchwale czynników podwyższających. Ta regulacja uchwały może prowadzić zatem do sytuacji, w której pomimo wystąpienia czynników podwyższających, nie będzie możliwe podniesienie stawki czynszu o określoną w uchwale wysokość, z uwagi na osiągnięcie limitu 3 % wysokości stawki odtworzeniowej.

Organ nadzoru zauważył dalej, że to Wojewoda ustala wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych na okres 6 miesięcy na podstawie aktualnych danych urzędu statystycznego, opracowanych według powiatów, oraz własnych analiz. Wspomniana stawka może więc ulec obniżeniu niezależnie od wysokości stawki bazowej określonej w zarządzeniu Prezydenta. Niewykluczone jest zatem obniżenie tej stawki do wartości uniemożliwiającej zastosowanie czynników podwyższających, z uwagi na określoną wcześniej wysokość stawki bazowej.

W konsekwencji powyższego, organ nadzoru stwierdził, że zakwestionowany przepis załącznika do uchwały w określonych sytuacjach prowadzi do pominięcia wymogu, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ww. ustawy o ochronie praw lokatorów, zgodnie, z którym: „W lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1 m<sup>2</sup> 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 powyższego przepisu ustawy wynika, że obowiązkiem właściciela jest określenie wysokości stawki czynszu w taki sposób, by uwzględnić czynniki podwyższające lub obniżające wartość użytkową lokali.

Organ powołując się na przepis art. 8 ustawy wskazał, że organ wykonawczy gminy ustalając stawki czynszu za najem lokalu powinien zatem uwzględnić zasady polityki czynszowej gminy określone w uchwale w sprawie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Wspomniane zasady nie mogą jednak prowadzić do sytuacji, w której wysokość stawki czynszu ustalana jest z pominięciem wymogu określonego wyraźnie w ustawie, a więc uwzględnienia czynników wpływających na wartość użytkową lokalu.

Z uwagi na powyższe, w ocenie organu nadzoru opisany wyżej zapis uchwały skutkuje naruszeniem wymogów przewidzianych w art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Wskazana regulacja może bowiem prowadzić do zrównania wysokości stawek czynszów za lokale o różnicowanej wartości użytkowej.

W odpowiedzi na skargę Gmina Jelenia Góra, reprezentowana przez Prezydenta Miasta Jeleniej Góry wniosła o jej oddalenie jako bezzasadnej oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm. Odnosząc się do zarzutów skargi strona przeciwna stwierdziła, że Wojewoda Dolnośląski zarzucił, iż w przedmiotowej uchwale nie zostało wyczerpująco uregulowane zagadnienie wymienione w art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy, a mianowicie 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. I tak Wojewoda Dolnośląski zakwestionował ustalenia rozdziału VI załącznika do uchwały nr 403.XL.2013 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 2 lipca 2013 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Jelenia Góra na lata 2014–2018 pt. „Sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Miasta oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem Miasta w latach 2014–2018”.

Strona przeciwna podkreśliła, że negatywna ocena treści uchwały w tym zakresie opiera się o przyjęcie stanowiska, iż rozstrzygnięcie uchwały w tym zakresie stanowi akt prawa miejscowego. W rzeczywistości rozstrzygnięcie uchwały odnośnie sposobu i zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Miasta oraz przewidywanych zmian w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem Miasta w latach 2014–2018 nie stanowi zdaniem strony przeciwnej, aktu prawa miejscowego. W powyższym zakresie uchwała jest aktem polityki wewnętrznej i nie ma cech aktu zewnętrznego zawierającego normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Ustalenia w tym zakresie są aktem planowania i polityki wewnętrznej, którym powinny podporządkować się organy gminy. Strona przeciwna powołała się przy tym na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażone w wyroku z dnia 17 września 2013 r., sygn.akt I OSK 1040/13.

W dalszej części odpowiedzi na skargę, strona przeciwna podkreśliła, że program ustala, iż zarządzanie budynkami i lokalami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Gminy od dnia 1 stycznia 2014 r. spr-

wowany będzie przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej 1 w Jeleniej Górze dalej zwany ZGKiM, a który od lipca 2011 r. prowadzi działalność polegającą na sprawowaniu zarządu i zarządzaniu (administrowaniu) wspólnotami mieszkaniowymi, w których gmina posiadała udział procentowy. ZGKiM administruje nieruchomościami wspólnymi, w których gmina jest jednym ze współwłaścicieli nieruchomości wspólnej powstałej w skutek sukcesywnego wyodrębniania lokali mieszkalnych i czynności te wykonuje na podstawie uchwał, do chwili zlecenia przez wspólnotę mieszkaniową zarządu innej osobie fizycznej lub prawnej.

Strona przeciwna przywołała w tym miejscu przepis art. 40 ust. 1 ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, zgodnie z którym – państwowe lub komunalne jednostki organizacyjne, sprawujące na podstawie przepisów dotychczasowych zarząd nieruchomościami wspólnymi, są obowiązane zapewnić dla każdej z zarządzanych nieruchomości wspólnej ewidencję umożliwiającą najpóźniej do dnia 1 października 1994 r. ustalenie kosztów i przychodów dla każdej wspólnej nieruchomości oraz powiadomić współwłaścicieli nie później niż do dnia 30 listopada 1994 r., o zmianach, jakie wprowadziła ustawa, co do sposobu zarządzania nieruchomością wspólną, co do ponoszenia jego kosztów. Do czasu uregulowania tych spraw przez właścicieli do zarządu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy dotyczące zarządu zleconego przez właścicieli osobie fizycznej lub prawnej.

Zgodnie zaś z wyrokiem NSA z dnia 11 września 2003 r., sygn.akt II SA/Wr 1234/03, działalność polegająca na odpłatnym świadczeniu – na podstawie odrębnych umów, podmiotom innym niż gmina, usług dotyczących zarządzania nieruchomościami nie wchodzi w zakres zadań własnych gminy wymienionych w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ma charakter komercyjny i jako taka wykracza poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Zdaniem strony przeciwnej, działalność tę należy odróżnić od administrowania nieruchomościami wspólnymi, prowadzonego na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy o własności lokali, stanowiącego, że w razie sukcesywnego wyodrębniania lokali przyjęty przez dotychczasowych współwłaścicieli sposób zarządu nieruchomością wspólną odnosi skutek także do każdego kolejnego nabywcy lokalu. Skoro gmina jest jednym ze współwłaścicieli nieruchomości wspólnej powstałej wskutek sukcesywnego wyodrębniania lokali mieszkalnych to zarządzanie taką nieruchomością mieści się w zakresie zadań o charakterze użyteczności publicznej z tej to przyczyny, że wykonywane jest również i na rzecz gminy w zakresie jej własnych zadań w celu zaspokojenia zbiorów potrzeb wspólnoty samorządowej.

W dalszej części odpowiedzi na skargę, strona przeciwna stwierdziła, że Wojewoda Dolnośląski nie podniósł innych zarzutów w treści skargi, natomiast w uzasadnieniu dodatkowo wskazał na możliwość wystąpienia sytuacji niezgodnej z normą prawną w zakresie objętym treścią rozdziału V stanowiącego załącznik do uchwały pt. „Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu”. Jednakże Wojewoda nie wskazuje na konkretne naruszenia ustawy w tym zakresie, a tylko przewiduje możliwość wystąpienia sytuacji, w której nie będzie możliwości zróżnicowania stawek czynszu z uwagi na czynniki podwyższające i obniżające.

Zdaniem strony przeciwnej, wbrew stanowisku organu nadzoru, zakwestionowana uchwała w rozdziale V załącznika do teje uchwały nie narusza art. 7 ani art. 8a ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym, zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Zgodnie z treścią art. 8a ust. 4 ustawy „Podwyżka w wyniku której wysokość czynszu albo innych opłat za używanie lokalu w skali roku przekroczy albo następuje z poziomu wyższego niż 3% wartości odtworzeniowej lokalu może nastąpić w uzasadnionych przypadkach, o których mowa w ust. 4a albo w ust. 4e. Na pisemne żądanie lokatora właściciel, w terminie 14 dni od dnia otrzymania tego żądania, pod rygorem nieważności podwyżki, przedstawi na piśmie przyczynę podwyżki i jej kalkulację”. Zatem ewentualne wystąpienie zagrożenia, o których mowa w skardze Wojewody Dolnośląskiego jest hipotetyczne i powyższa regulacja prawna musi być brana pod uwagę przy podwyżce czynszu. Sytuacja opisana w powyższej normie prawnej nie ma zastosowania do sytuacji gdy w chwili wprowadzenia podwyżki wszystkie warunki ustawowe były zachowane, a w trakcie wykonywania uchwały doszło do obniżenia wartości odtworzeniowej lokalu.

Niezależnie od powyższego strona przeciwna oświadczyła, że realnie opłacane czynsze w mieście Jelenia Góra zostały w znaczny sposób obniżone w stosunku do osób o niskich dochodach na skutek wprowadzenia zmian do zaskarżonej uchwały uchwałami:

1. Uchwała nr 432.XLV.2013 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 15 października 2013 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Jelenia Góra na lata 2014–2018.

2. Uchwała nr 457.L.2013 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 20 grudnia 2013 r w sprawie zmieniająca uchwałę w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Jelenia Góra na lata 2014–2018.

Reasumując strona przeciwna stwierdziła, że skarga Wojewody jest nieuzasadniona i stanowi nieuprawnioną ingerencję w ustawowe kompetencje gminy.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne są właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych.

Zgodnie z kolei z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270, zwanej dalej p.p.s.a.), sądy administracyjne zostały powołane do orzekania w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego.

Zważyć przy tym należy, że przewidziana w art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.) skarga do sądu administracyjnego przysługuje organowi nadzoru, który przed upływem 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzystał ze środka nadzoru określonego w art. 91 ww. ustawy, tj. nie stwierdził nieważności tej uchwały we własnym zakresie. Po upływie powyższego terminu, organ nadzoru chcąc spowodować wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwej w jego ocenie uchwały musi ją zaskarżyć do sądu administracyjnego.

Sąd administracyjny po rozpatrzeniu skargi na uchwałę gminy w razie jej uwzględnienia orzeka stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a., o nieważności uchwały, bądź stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa.

Wskazać należy, że przepis art. 91 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Podstawą zatem stwierdzenia nieważności takiej uchwały jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa.

Jak to już Sąd na wstępie podkreślił, przedmiotem skargi w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 2 lipca 2013r., nr 403.XL.2013 w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Jelenia Góra na lata 2014–2018, podjęta jako akt wynikający z przepisów prawa materialnego, tj. art. 21 ust. 1 pkt 1 oraz art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm., dalej powoływanej jako „u.o.p.l.”), w związku z art.40 ust.1 i 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, dalej powoływanej jako „u.s.g.”).

Podkreślić przy tym należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęty został pogląd, podzielany w pełni przez skład orzekający w niniejszej sprawie, iż zaskarżona przez organ nadzoru opisana wyżej uchwała jest aktem prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2013r., sygn.akt I OSK 1608/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 12 lutego 2008r., sygn.akt I OSK 1764/07, Lex nr 463969; wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006r., sygn. akt I OSK 669/06, Lex nr 27445; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 25 marca 2010r., sygn.akt II S.A./Sz 58/10, Lex nr 606687; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 sierpnia 2013r., sygn.akt IV S.A./Wr 215/13, Lex nr 1380586). Przytoczyć w tym miejscu należy stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zaprezentowane w ww. wyroku z dnia 9 stycznia 2013r., sygn. akt I OSK 1608/12, a wydanym w podobnej sprawie, zgodnie z którym, dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku bowiem gdy uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest ona aktem prawa miejscowego i który zgodnie z art. 42 u.s.g. w związku z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W konsekwencji powyższego, skoro, jak to już wyżej Sąd podkreślił, zaskarżona w niniejszej sprawie uchwała ma charakter aktu prawa miejscowego, to powinna spełniać wymogi prawne ustanowione dla tej kategorii aktów źródeł prawa. Punktem wyjścia jest tu regulacja art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, według którego źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Konstytucja zatem po części reguluje bezpośrednio tryb prawodawczy, po części zaś odsyła do ustawy zwykłej, którą jest ustawa o samorządzie gminnym.

I tak w rozdziale 4 „Akty prawa miejscowego stanowiące przez gminę” ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dokonano podziału owych aktów na dwie kategorie, a mianowicie na akty wykonawcze (do ustawy o samorządzie gminnym i do innych ustaw) oraz na akty porządkowe.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, przyjęć należy, że zaskarżona uchwała jest wykonawczym aktem prawa miejscowego, bowiem została wydana z powołaniem się i w wykonaniu upoważnień ustawowych, zawartych w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy (...).

Zgodzić się należy z organem gminy, że tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy – zgodnie z art. 4 ust. 1, u.o.p.l., do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (ust. 2) oraz wykonuje zadania określone w art. 4 ust. 1 i 2 u.o.p.l., wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób (ust. 3). Gmina tworzy zatem warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej.

Niewątpliwie jest przy tym, że na mocy art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 u.o.p.l. – radzie gminy przypisany został obowiązek uchwalania, co najmniej raz na pięć lat, wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Jednakże ustawodawca w w/w przepisie art.21 ust.2 ustawy postanowił, że wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy **powinien 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.

Mając na uwadze powyższe regulacje, Sąd zgodził się ze stanowiskiem organu nadzoru, że zaskarżona uchwała w istotny sposób narusza prawo.

I tak zawarte w cyt. wyżej przepisie art.21 ust.2 ustawy określenie „w szczególności” oznacza, że uchwała rady gminy winna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie przykładowo wskazane w upoważnieniu ustawowym kwestie i zagadnienia oraz uczynić to w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej.

Okoliczność tę potwierdza użycie w tym przepisie słowa „powinien”, co niewątpliwie oznacza obowiązek – konieczność zamieszczenia w przedmiotowym programie opisanych wyżej niezbędnych elementów tegoż aktu prawa miejscowego, gdy naturalnie rada może zamieścić w tejże uchwale jeszcze inne dodatkowe regulacje.

W świetle powyższego, Sąd kontrolując treść załącznika zaskarżonej uchwały, w pełni podzielił tak stanowisko, jak i argumentację organu nadzoru, że akt ten nie zawiera (nie określa) w wymaganym zakresie wszystkich niezbędnych zagadnień, mających odzwierciedlenie w dyspozycji cytowanego powyżej art. 21 ust. 2 u.o.p.l., a które winny były być uregulowane w tymże programie.

I tak z cyt. wyżej przepisu art.21 ust.2 pkt 5 u.o.p.l., jednoznacznie wynika, że wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy **powinien obejmować 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.

Zważyć przy tym należy, że ustawodawca nie sformułował na potrzeby omawianej ustawy definicji pojęcia „**zasad zarządzania** lokalami i budynkami”. Pozwala to tym samym na posiłkowanie się słownikowym pojęciem zasady jako ustalonego na mocy przepisu sposobu postępowania.

W konsekwencji powyższego stwierdzić należy, że rada określając zasady zarządzania lokalami i budynkami winna była opracować podstawowe reguły postępowania organu wykonawczego w powyższym zakresie, pomijając przy tym szczegółowe postanowienia.

Tymczasem w rozdziale VI załącznika do zaskarżonej uchwały, zatytułowanym wprawdzie: „Sposób i zasady lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Miasta oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem Miasta w latach 2014–2018”, stwierdzono jednoznacznie, że w latach 2014 – 2018 podmiotem zarządzającym zasobem Miasta będzie Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, działający w oparciu o Statut przyjęty uchwałą Nr 75.XI.2011 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 19 kwietnia 2011r. Dalej stwierdzono, że zgodnie z zapisami statutu ZGKiM, mieniem Zakładu jest mienie komunalne należące do Miasta, przekazane Zakładowi do gospodarowania oraz nieruchomości pozostające w trwałym zarządzie Zakładu. Zarządzanie zasobem Miasta polega zaś na podejmowaniu decyzji i dokonywaniu czynności mających na celu, w szczególności:

1. wykonywanie uprawnień właścicielskich określonych w przepisach szczególnie t.j. w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zmianami),
2. podejmowanie decyzji w zakresie umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminu zapłaty wierzytelności zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilno-prawnym przypadających Miastu i jego jednostkom organizacyjnym oraz wskazania organów do tego uprawnionych,
3. prowadzenie windykacji należności,
4. zawieranie umów najmu zgodnie z zasadami wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta, określonymi w uchwale Rady Miejskiej.

Mając na uwadze powyższe zapisy zaskarżonej uchwały, stwierdzić należy, że Rada realizując w opisany wyżej sposób postanowienia cyt. wyżej art.21 ust.2 pkt 5 u.o.p.l., nie miała po pierwsze podstaw (mając przy tym na uwadze przepis art.30 ust.1 i 2 pkt 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym) do określenia z nazwy podmiotu wykonującego czynności związane z zarządzaniem i administrowaniem mieszkaniowym zasobem gminy. Nadto, jak trafnie zauważa organ nadzoru, określenie sposobu i zasad zarządzania zasobem, a także przewidywanych zmian w tym zakresie nie może sprowadzać się jedynie do wyliczenia niektórych czynności wykonywanych przez zakład budżetowy gminy oraz sprowadzać się do ogólnego stwierdzenia, że celem optymalizacji kosztów następować będzie dostosowanie struktury organizacyjnej i poziomu zatrudnienia do wielkości zasobu i powierzonych zadań.

W ocenie Sądu, tak sformułowane zapisy uchwały są jedynie odzwierciedleniem zakresu obowiązków realizowanych przez zakład budżetowy gminy, nie stanowią jednocześnie jasnych wytycznych co do sposobu w jaki należy zarządzać zasobem mieszkaniowym ani nie formułują zasad, którymi winno się przy tym kierować. Przyjąć należy za organem nadzoru, że zapisy omawianego rozdziału uchwały stanowią jedynie opis stanu faktycznego w obszarze zarządzania zasobem gminnym przez konkretny zakład budżetowy, nie wypełniając tym samym należycie swojej normatywnej roli.

Również Sąd podzielił pogląd organu nadzoru, że posłużenie się przez Radę zwrotem „w szczególności” przed wyliczeniem czynności będących przedmiotem działalności podmiotu zarządzającego zasobem mieszkaniowym gminy skutkuje utworzeniem katalogu otwartego wymienionych elementów. Wprowadzona regulacja niewątpliwie dopuszcza możliwość rozszerzenia wspomnianego katalogu o nieprzewidziane w uchwale elementy, gdy ustawodawca nałożył na Radę obowiązek określenia niezbędnych składników wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w sposób wyczerpujący.

Zasadny jest tym samym zarzut organu nadzoru istotnego naruszenia prawa, wyartykułowany względem postanowień opisanego wyżej rozdziału VI załącznika zaskarżonej uchwały.

Podkreślić przy tym należy, że 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).

Stosownie do powyższego stwierdzić należy, że niewypełnienie przez zaskarżoną uchwałę zakresu regulacji określonej w art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy uzasadniało stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Uregulowania, które zostały zakwestionowane, nie wypełniają bowiem w całości zakresu postanowień 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 i w sposób zgodny z tymże przepisem.

Wobec powyższego, już tylko z tych względów zaskarżona uchwała podlega wyeliminowaniu z obrotu prawnego na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., jako, że samo naruszenie art. 21 ust.2 pkt 5 omawianej ustawy, stanowi podstawę stwierdzenia nieważności całej zaskarżonej uchwały.

Niezależnie jednak od powyższego, jako w pełni uzasadnione należy ocenić zastrzeżenia organu nadzoru dotyczące postanowień zamieszczonych w Rozdziale V zatytułowanym „Zasady polityki czynszowej”, a konkretnie dotyczące postanowień ust. 2 pkt 1 załącznika do tejże uchwały.

W ust. 2 tego rozdziału postanowiono, że: Stawka czynszu dla lokali mieszkalnych w latach 2014–2018 nie może przekroczyć 3 % ustalanego przez Wojewodę wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych, przy czym w przypadku, gdy:

- 1) wskaźnik przeliczeniowy Wojewody ulegnie obniżeniu, stawka gazowa czynszu pozostaje na dotychczasowym poziomie,
- 2) wzrost wskaźnika przeliczeniowego Wojewody spowoduje wzrost stawki bazowej czynszu co najmniej o 5 groszy, stawka ta ulegnie podwyższeniu.

W kwestionowanym wyżej przepisie Rozdziału V załącznika do uchwały istotnie wprowadzono górną granicę (limit) wysokości stawki czynszu, ustalając ją na poziomie 3% wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych, ustalanego przez Wojewodę.

Oznacza to – jak trafnie wywiódł organ nadzoru, wprowadzenie reguły, zgodnie, z którą niezależnie od ustalonej wysokości stawki bazowej czynszu, ustalonej zgodnie z ust.3 ww. Rozdziału uchwały przez Prezydenta w drodze zarządzenia oraz występujących czynników podwyższających tą stawkę bazową, stawka należnego czynszu nie może przekroczyć powyższej wartości.

Jak to już wyżej Sąd podkreślił, w Rozdziale V ust. 2 pkt 1 załącznika do uchwały postanowiono, że w przypadku gdy wskaźnik przeliczeniowy Wojewody ulegnie obniżeniu, stawka bazowa czynszu pozostanie na dotychczasowym poziomie. Oznacza to, jak zasadnie podnosi organ nadzoru, że przedmiotowa regulacja uniemożliwia obniżenie przez Prezydenta stawki bazowej czynszu w razie konieczności dostosowania jej do obowiązującej wysokości stawki odtworzeniowej, jak i stosowania określonych w uchwale czynników podwyższających.

Podzielić tym samym należy stanowisko organu nadzoru, że powyższa regulacja uchwały może prowadzić do sytuacji, w której pomimo wystąpienia czynników podwyższających, nie będzie możliwe podniesienie stawki czynszu o określoną w uchwale wysokość, z uwagi na osiągnięcie limitu 3% wysokości stawki odtworzeniowej.

Mając na uwadze przedstawione wyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewódzki Sąd Administracyjny działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. W pozostałym zakresie orzeciono na podstawie art. 152 i art. 200 p.p.s.a.