



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 7 marca 2014 r.

Poz. 1177

WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 647/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 20 grudnia 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Alojzy Wyszkowski
Sędzia NSA Tadeusz Kuczyński
Sędzia NSA Julia Szczygielska (spr.)

Protokolant

asystent sędziego Krzysztof Caliński

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 20 grudnia 2013 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Wińsko
z dnia 14 grudnia 2012 r. nr XL/243/2012
w przedmiocie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu
Gminy Wińsko

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

Uzasadnienie

Rada Gminy Wińsko w dniu 14 grudnia 2012 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w związku z art. 4, art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 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 uchwałę nr XL/243/2012 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Wińsko.

Na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł Wojewoda Dolnośląski, domagając się stwierdzenia jej nieważności.

Wojewoda Dolnośląski podniósł, że w toku badania legalności uchwały stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust. 3 ustawy oraz § 119 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2001 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908).

Podał, że zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy rada gminy uchwała:

- 1) wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy;
- 2) zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel; w razie gdy rada gminy nie określi w uchwale odmiennych zasad, do lokali podnajmowanych przez gminę stosuje się odpowiednio zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Natomiast w myśl art. 21 ust. 3 ustawy zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:

- 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie obniżek czynszu;
- 2) warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy;
- 3) kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego;
- 4) warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach;
- 5) tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej;
- 6) zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy;
- 7) kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m².

Zdaniem organu nadzoru, z redakcji tego przepisu należy wywieść wniosek, że ustawodawca wskazał w sposób enumeratywny na te elementy zasad wynajmowania lokali, które są niezbędne w uchwale regulującej przedmiotową kwestię. Wynika to z faktu posłużenia się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności”. Zatem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (tu: Rada Gminy) został upoważniony na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust. 3 ustawy również do poszerzenia postanowień określających zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Jednakże, należy zauważyć, że aby prawidłowo wypełnić delegację ustawową organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy uchwalaniu powyższych zasad powinien w pierwszej kolejności mieć na uwadze elementy wskazane przez ustawodawcę w art. 21 ust. 3 ustawy.

Z analizy uchwały wynika jednak, że nie zostały w niej zawarte wszystkie, obligatoryjne elementy wynikające z art. 21 ust. 3 ustawy. Pominięto mianowicie wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszu. Organ nadzoru, pismem z dnia 5 marca 2013 r., wniósł o wyjaśnienie tej kwestii.

W odpowiedzi Przewodnicząca Rady Gminy wskazała paragrafy uchwały, w których zawarto unormowania odnośnie wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie w najem lokalu na czas nieoznaczony oraz lokalu socjalnego. Ponadto wskazała, że w uchwale nr XL/244/2012 w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2013–2017 zawarte zostały zasady stosowania obniżek czynszu uzależnione od standardu lokalu. Przy czym, organ nadzoru zaznaczył, że

na pytanie czy Gmina przewiduje zastosowanie obniżek czynszu z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy została udzielona odpowiedź twierdząca.

Mając na uwadze powyższe Rada Gminy Wińsko nie wypełniła zatem dyspozycji wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. W uchwale wypełniono jedynie dyspozycję z pierwszej części tego przepisu, nie określono natomiast wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej zastosowanie obniżek czynszu. Zamieszczenie w uchwale nr XL/244/2012 warunków stosowania obniżek czynszu nie zmienia faktu, iż nie uregulowano wysokości dochodu uzasadniającego zastosowanie obniżki czynszu. Organ nadzoru podkreślił, że kwestie wskazane w przepisie ustawowym są elementami obligatoryjnymi uchwały określającej zasady wynajmowania lokali. Wskazał, że art. 7 ust. 2 ustawy nadaje możliwość, na wniosek najemcy w oparciu o postanowienia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, stosowania określonych obniżek czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. Obniżki takie mogą być udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale odpowiedniego organu lub w zarządzeniu wojewody. Kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy. Jednocześnie organ nadzoru zaznaczył, że powyższego przepisu nie należy interpretować jako jedynie możliwości do stosowania obniżki czynszu przez właściciela lokali (gminę). Powołał się w tym względzie na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23 kwietnia 2009 r. (sygn. akt II SA/G1 1108/08), w którym Sąd stwierdził, że: „Chybiony jest w tej mierze zawarty w odpowiedzi na skargę oraz sformułowany na rozprawie przed tut. Sądem przez pełnomocnika Rady argument, iż stosowanie obniżek nie ma charakteru obligatoryjnego, a tym samym brak stosownych postanowień w uchwale oznacza, że gmina obniżek takich nie będzie stosować. Ustawa istotnie nie nakłada bowiem obowiązku pobierania obniżonego czynszu, absolutnie nie zezwala jednakowoż na wyłączenie przez Radę wprowadzonej ustawą potencjalnej możliwości i w konsekwencji obliguje Radę do uregulowania w regulaminie kryteriów dochodowych, w przypadku spełnienia których obniżka może zostać zastosowana”.

W związku z powyższym, w opinii Wojewody Dolnośląskiego, brak określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszu stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy i uzasadnia wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Jak dodał, na uwagę zasługuje stanowisko zajęte w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 maja 2009 r. (sygn. akt. II SA/Op 93/09): „Skoro przepis art. 21 ust. 3 pkt 1–7 ustawy o ochronie lokatorów, wskazuje radzie gminy materię, która w uchwale winna się znaleźć, a zatem ustawodawca uznał ją za najistotniejszą, stąd pominięcie w zasadach przez radę gminy któregoś z wymienionych tym przepisem elementów lub też ujęcie regulacji w uchwale w sposób sprzeczny z art. 21 ust. 3 skutkuje brakiem realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu”.

Art. 7 Konstytucji RP stanowi, że: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.” Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko, jak podkreślił organ nadzoru, potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r., sygn. akt I SA/Wr 1798/99.

Dodał również, że uchwała istotnie narusza § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908), gdyż na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 załącznika do rozporządzenia zasada ta ma zastosowanie do aktów o charakterze wewnętrznym (uchwał, zarządzeń).

Niezależnie od powyższego, w uchwale doszło do innych istotnych naruszeń prawa.

W § 5 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały Rada postanowiła: „Najemcami lokali mieszkalnych zasobu gminy mogą być osoby, które zamieszkują w Gminie Wińsko i spełniają następujące kryteria:

- 1) zamieszkują w lokalu przegęszczonym, tj. w którym na osobę (członka rodziny), przypada mniej niż 5 m² powierzchni łącznej pokoi,
- 2) zamieszkują na terenie gminy minimum 10 lat i mogą udokumentować, że miejsce to stanowi ich „centrum życiowe”, czyli, że tu pracują, dzieci uczęszczają do szkoły itp.”

Z kolei w § 4 ust. 1 uchwały zawarto zapis, zgodnie z którym: „Gmina Wińsko wynajmuje lokale osobom, które spełniają kryteria wymienione w § 5 niniejszej uchwały, jeżeli wnioskujące osoby, ich małżonkowie, ani żadne z osób wspólnie z nimi prowadzące gospodarstwo domowe, nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego.”, zaś ust. 2 tego paragrafu stanowi, że: „Prawo o najem lokalu mieszkalnego (również

lokalu socjalnego) nie przysługuje osobie, która swój tytuł prawny do lokalu dotychczas zajmowanego zbyła na rzecz osoby trzeciej.”

W ocenie organu nadzoru Rada podejmując wskazane przepisy uchwały, będące częścią zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, naruszyła w sposób istotny art. 4 ustawy, w którym ustawodawca określił osoby posiadające prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu mieszkaniowego. Z przywołanego przepisu bowiem wynika, że tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy (ust. 1). 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).

Ustawodawca zatem w przepisach ustawowych określił krąg osób posiadających prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu mieszkaniowego. Należą do niego – w myśl art. 4 ust. 1 i 2 ustawy - mieszkańcy gminy mający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i prowadzący gospodarstwa domowe o niskich dochodach. Dlatego też należy przyjąć, że krąg osób, którym gmina powinna stworzyć warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, został jednoznacznie określony. Ustawa wołą prawodawcy nie przewiduje innych ograniczeń ani też nie dała radzie gminy możliwości ograniczenia kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o lokal mieszkalny z gminnego zasobu mieszkaniowego.

Uzależnienie zaś takiego uprawnienia od innych, nieprzewidzianych w ustawie kryteriów, w tym przypadku:

- wielkości zajmowanego lokalu (mniej niż 5 m² na osobę) oraz długości zamieszkiwania w gminie (minimum 10 lat) i faktu, że gmina jest „centrum życiowym” (§ 5 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz § 4 ust. 1 i 2 uchwały),
- braku tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego (§ 4 ust. 1 uchwały),
- warunku, że tytuł prawny do lokalu mieszkalnego lub socjalnego dotychczas zajmowanego nie został zbyty na rzecz osoby trzeciej (§ 4 ust. 2 uchwały),

wykracza poza zakres przekazanego radzie gminy upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie przepisów prawa. Ustawodawca powierzył radzie gminy kompetencję do unormowania wysokości dochodu gospodarstwa domowego, decydującej o nabyciu prawa do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu mieszkaniowego.

Odnosnie § 4 ust. 1 uchwały należy dodatkowo wskazać, iż niedopuszczalne jest uregulowanie uchwały odnoszące się do braku posiadania tytułu prawnego do innego lokalu, gdyż norma taka byłaby równoznaczna z modyfikacją znaczenia pojęcia niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych z art. 4 ust. 2 ustawy. Należy podkreślić, że przesłanka niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych ma szeroki zakres treściowy. Posiadanie tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego nie rozstrzyga jednoznacznie o braku po stronie zainteresowanego przesłanki niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Taki tytuł prawny może być bowiem obciążony wadą (czy to wynikającą z okoliczności o charakterze prawnym, czy też faktycznym), która uniemożliwia zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych uprawnionego. Zwrócił na to uwagę sam ustawodawca, który w art. 23 ust. 2 ustawy wprowadził przesłankę braku tytułu prawnego do lokalu jako jednego z kryteriów przyznania lokalu socjalnego, a więc lokalu tej kategorii, która przeznaczona jest dla osób najbardziej potrzebujących pomocy ze strony wspólnoty samorządowej, u których zachodzi kwalifikowana postać niemożności zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. W związku z powyższym Rada Gminy w § 4 ust. 1 uchwały dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisów ustawy.

Podobnie w § 4 ust. 2 uchwały Rada Gminy stanowiąc, iż prawo o najem lokalu mieszkalnego i lokalu socjalnego nie przysługuje osobie, która swój tytuł prawny do lokalu dotychczas zajmowanego zbyła na rzecz osoby trzeciej, dokonała modyfikacji art. 4 ust. 2 ustawy. Z grona osób członków wspólnoty samorządowej gmina nie może wyłączać osób, które nie spełniają warunków wymienionych w § 4 ust. 2 zaskarżonej uchwały. Przyjęcie takiego rozwiązania pozbawia bowiem z góry określoną grupę mieszkańców praw do zawarcia umowy najmu, niezależnie od prawa do złożenia wniosku. Krąg osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu jest określony w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy i jak wynika z tego przepisu uprawnionymi są wszyscy członkowie wspólnoty samorządowej, którzy posiadają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i którzy spełniają jednocześnie kryterium dochodowe. Dodatkowo w art. 23 ust. 2 ustawy, odnośnie lokali socjalnych, ustawodawca postanowił, że umowa najmu lokalu socjalnego, z zastrzeżeniem art. 14 ust. 1, może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1. Z zasady równych praw obywateli wynika obowiązek równego ich traktowania przez prawodawcę w stanowionym prawie. Natomiast przepisy § 4 ust. 1 i 2 oraz § 5 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały w sposób nieuzasadniony, według dowolnie ustalonych kryteriów dotyczących: wielkości zajmowanego lokalu, długości zamieszkiwania w gminie, faktu, że gmina jest „centrum życio-

wym”, braku tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego, warunku, że tytuł prawny do lokalu mieszkalnego lub socjalnego dotychczas zajmowanego nie został zbyty na rzecz osoby trzeciej, różnicującą tą samą kategorię podmiotów uprawnionych do uzyskania mieszkania z zasobu gminy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 102/12).

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 82/08 (a także w wyroku NSA z 17 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 883/04, Lex nr 164541): zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy, winny być tak skonstruowane by ci, spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe (jak warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu), od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu”.

Podobny zapis (jak w § 5 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały) znalazł się w § 8 ust. 1 uchwały: „Najemcami lokali socjalnych mogą być osoby, które zamieszkują w Gminie Wińsko i spełniają następujące kryteria:

1. zamieszkują w lokalu przegęszczonym, tj. w którym na osobę (członka rodziny), przypada mniej niż 5 m² powierzchni łącznej pokoi,
2. zamieszkują na terenie gminy minimum 10 lat i mogą udokumentować, że miejsce to stanowi ich „centrum życiowe”, czyli że tu pracują, dzieci uczęszczają do szkoły itp.”

W tym wypadku Rada również wyszła poza upoważnienie ustawowe regulując materię uregulowaną już w ustawie. Artykuł 23 ust. 2 ustawy określa krąg osób, z którymi można zawrzeć umowę wynajmu lokalu socjalnego do osób, które nie mają tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy. Podobnie jak w przypadku poprzednim rada nie miała uprawnień do wprowadzenia ograniczeń w kręgu osób uprawnionych do uzyskania lokalu socjalnego, a jedynie do określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa i rozporządzenie są aktami prawnymi hierarchicznie wyższymi od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być z nimi sprzeczne. Uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to również, że w powyższych uchwałach nie mogą znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 sierpnia 1994 r., sygn. akt SA/Gd 1260/94).

W analogicznej sprawie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 883/04, w którym stwierdził, że: „Nie ma natomiast żadnych podstaw po temu, by do uchwały wprowadzać – jak w tym przypadku - postanowienia, które postawią w niekorzystnej sytuacji osoby (i bezpodstawnie zróżnicują sytuację osób znajdujących się w podobnych warunkach materialnych i mieszkaniowych), które spełniają kryterium dochodowe i warunków zamieszkiwania i kwalifikowałyby się do ubiegania się o wynajem lokalu gminnego w świetle uregulowań uchwały, gdyby nie wprowadzono tych postanowień. Zasady wynajmowania lokali winny być tak skonstruowane by ci, spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe (jak warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu), od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu, z uwzględnieniem przewidzianego przez ustawodawcę pierwszeństwa zawarcia umowy najmu przysługującego osobom spełniającym wskazane w tym względzie w uchwale kryteria.”

W § 6 pkt 8 uchwały Rada postanowiła, że: „Pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony przysługuje osobom spełniającym warunki, w zakresie osiągania dochodów, określone w § 5, które nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i spełniają jeden z poniższych warunków. (...)8) w wyjątkowych przypadkach podyktowanych interesem gminy związanej z jej rozwojem przy wykonywaniu zadań własnych gminy (...)”.

Organ nadzoru uznał, że przepisem tym Rada wprowadziła nieostre i niejednoznaczne warunki, które uprawniają do pierwszeństwa zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony. Tym samym umożliwiła Wójtowi Gminy Wińsko i Komisji Mienia Komunalnego, Gospodarki Mieszkaniowej, Ochrony Przeciwożarowej i Pożytku Publicznego Rady Gminy Wińsko stosowanie niewymiernych kryteriów podczas stosowania

uchwały. Uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali stanowi akt prawa miejscowego i na jej podstawie wydawane będą decyzje administracyjne. Zapisy typu „w wyjątkowych przypadkach podyktowanych interesem gminy” pozwalają organom je stosującym na wprowadzenie innych nieokreślonych kryteriów i naruszają zasadę praworządności wyrażoną w art. 7 k.p.a. i zasadę zaufania obywateli do organów administracji państwowej wynikającą z art. 8 k.p.a.

Artykuł 21 ust. 3 pkt 3 ustawy stanowi, że rada gminy uchwała „kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego”. Przepis ten zawiera delegację ustawową nakładającą na gminę obowiązek ustalenia kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego rozważania należy rozpocząć od ustalenia właściwego znaczenia terminu „kryterium”. Kryterium – to miernik służący za podstawę, kanon wyboru naczelnych wartości, cecha ze względu, na którą dokonujemy podziału, klasyfikacji, środek rozróżnienia. Ustawodawca przyznając gminie prawo ustalenia kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, dał gminie prawo dokonania oceny kandydatów na podstawie przyjętych wcześniej środków rozróżnienia, co oznacza, że dał także prawo do ustanowienia takich cech ze względu, na które podział będzie dokonany. Tymczasem uchwała poprzez zapis § 6 pkt 8, nie różnicuje według jasno określonych kryteriów kategorii podmiotów uprawnionych do uzyskania mieszkania z zasobów gminy w pierwszej kolejności, co skutkować może m.in. pozbawieniem prawa lub wydłużeniem czasu oczekiwania na taki lokal osób niezamożnych, których potrzeby mieszkaniowe powinny być zaspokojone ze względu na cel ustawy.

Przepisy aktów prawnych powinny być tak zredagowane, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały. Związane jest to z zasadą precyzji w redagowaniu przepisów prawnych, według której, przepisy powinny być tak skonstruowane, aby ich adresaci nie mieli wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis. § 6 pkt 8 uchwały zawierający określenie „w wyjątkowych przypadkach podyktowanych interesem gminy” nie spełnia zasady precyzyjności, którą winny charakteryzować się pojęcia używane w aktach prawnych. Pojęcie użyte w § 6 pkt 8 uchwały jest określeniem ogólnym. Nie jest możliwe na jego podstawie stwierdzenie, spełnienie jakich kryteriów (w odniesieniu do sformułowania „w wyjątkowych przypadkach podyktowanych interesem gminy”) będzie uprawniało do otrzymania lokalu w najem na czas nieoznaczony.

Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji RP.

W § 8 ust. 4 uchwały Rada określiła maksymalny okres trwania umowy najmu lokalu socjalnego ustalając go na dwa lata.

Zdaniem organu nadzoru zapisem tym zmodyfikowała przepisy ustawowe. Artykuł 23 ust. 1 ustawy określa, że umowę o najem lokalu socjalnego zawiera się na czas określony. Artykuł 23 ust. 3 zdanie pierwsze zawiera normę kompetencyjną upoważniającą gminę do przedłużania umowy najmu lokalu socjalnego na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. Organem uprawnionym do zawierania i przedłużania umów najmu w imieniu gminy jest organ wykonawczy gminy, w tym wypadku wójt. Ustalenie przez Radę Gminy arbitralnie okresu, na jaki ma być zawierana umowa najmu lokalu socjalnego należy uznać za istotne naruszenie prawa, gdyż stanowi ograniczenie uprawnień zarówno potencjalnych najemców lokali socjalnych, jak i organu wykonawczego gminy. Podobny pogląd wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 12 sierpnia 2010 r. (sygn. akt IV SA/Wr 338/10) „Organem uprawnionym do zawierania i przedłużania umów najmu w imieniu gminy jest organ wykonawczy gminy. Ustalenie przez Radę Gminy arbitralnie okresu, na jaki ma być zawierana umowa najmu lokalu socjalnego jest istotnym naruszeniem prawa, gdyż stanowi ograniczenie uprawnień zarówno potencjalnych najemców lokali socjalnych, jak i organu wykonawczego gminy.”

Należy wskazać, iż gmina jako osoba prawna działa poprzez swoje organy. Organami gminy, jak wskazuje art. 11 a ustawy o samorządzie gminnym, są rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta). Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym (art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), zaś wójt jest organem

wykonawczym (art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Zgodnie z art. 30 ust. 1 tej ustawy wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa, natomiast ust. 2 tego przepisu przykładowo wymienia zadania wójta, w tym w pkt 3 gospodarowanie mieniem komunalnym (zdefiniowanym w art. 43 ustawy o samorządzie gminnym, jako własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw). Należy zauważyć, iż w myśl art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie praw lokatorów lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów należą do mieszkaniowego zasobu gminy. Skoro w świetle przytoczonego przepisu, przedmiotem prawa własności gminy mogą być lokale, to przyjąć trzeba, iż jako przedmiot prawa własności stanowią one mienie komunalne, o którym mowa w art. 43 ustawy o samorządzie gminnym. Tym samym trzeba uznać, iż zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym zawieranie i przedłużanie umów najmu w imieniu gminy stanowi wyłączną kompetencję organu wykonawczego gminy.

W § 8 ust. 5 uchwały Rada wskazała: „Umowę najmu lokalu socjalnego przedłuża się na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji materialnej, o której mowa w ust. 1, a ponadto:

- a) nie zalega z opłatami za lokal
- b) przestrzega zasad regulaminu porządku domowego,
- c) utrzymuje lokal w należyтым stanie.”

Tym samym Rada określiła sytuacje, w których najem lokalu socjalnego może być przedłużony na następny okres, wskazując obok kryterium dochodowego uzasadniającego przyznanie takiego lokalu, również dodatkowe przesłanki, których spełnienie jest wymagane. Tymczasem kwestia przedłużenia najmu lokalu socjalnego została określona przez ustawodawcę w art. 23 ust. 3 ustawy. Zgodnie z tą regulacją, umowę najmu lokalu socjalnego można po upływie oznaczonego w niej czasu przedłużyć na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. W razie wzrostu dochodów gospodarstwa domowego najemcy ponad wysokość określoną w uchwale rady gminy uzasadniającej oddanie w najem lokalu socjalnego od dnia ustania najmu do czasu opróżnienia takiego lokalu stosuje się przepisy art. 18 ust. 1 i 2. Powyższe oznacza, że zawierając w przedmiotowej uchwale regulację § 8 ust. 5 we wskazanym fragmencie, Rada dokonała modyfikacji przesłanek uzasadniających przedłużenie umowy najmu lokalu.

Skoro przesłanki uzasadniające przedłużenie umowy najmu lokalu socjalnego zostały określone przez ustawodawcę, Rada, działając na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz art. 21 ust. 3 ustawy, nie była władna ani do ponownego stanowienia w tym zakresie, ani też do modyfikacji regulacji ustawowych. Wprawdzie treść art. 21 ust. 3 ustawy przesądza o tym, że jest to norma otwarta, w związku z czym pozwala Radzie na dodawanie w stanowionych zasadach wynajmowania lokali także dodatkowych elementów, to jednak ze względu na zawartą w art. 23 ust. 3 ustawy regulację, stwierdzić trzeba brak upoważnienia dla Rady do podjęcia § 8 ust. 5 uchwały. W tej mierze organ nadzoru powołał się na pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach wyrażony w wyroku z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/GI 827/11. Sąd uznał, że: „Nie można podzielić poglądu, iż rada gminy może regulować w uchwale jedynie te kwestie, które wyliczone są w art. 21 ust. 3 pkt 1–7 ustawy z 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, albowiem przepis ten zawiera katalog otwarty i nie uniemożliwia radzie gminy formułowania także dodatkowych, niewyliczonych w nim kwestii. Owe dodatkowe uregulowania w żadnym wypadku nie mogą pozostawać w sprzeczności z zawartymi w ww. ustawie normami, a tym samym nie mogą regulować kwestii, które w ww. ustawie unormowane zostały odmiennie.” Działanie takie nie może być tym samym uznane za podjęte na podstawie i w granicach prawa, do czego Rada była zobowiązana na mocy art. 7 Konstytucji RP. Podkreślenia wymaga także, że ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

W § 10 ust. 3 uchwały Rada postanowiła, że: „Do wniosku należy dołączyć dokumenty dotyczące danych w nim zawartych, w szczególności o sytuacji mieszkaniowej i materialnej wnioskodawcy oraz roczne rozliczenia PIT wszystkich członków gospodarstwa domowego za poprzedni rok kalendarzowy złożone w Urzędzie Skarbowym.

Z kolei, w § 13 ust. 1 określiła, iż: „Osoby umieszczone na liście osób zakwalifikowanych do zawarcia umów najmu lokali na czas nieoznaczony oraz lokali socjalnych, o których mowa w § 12 winny składać corocznie w terminie do dnia 31 października każdego roku kalendarzowego uaktualnione wnioski z załączonymi

do nich rozliczeniami PIT za poprzedni rok kalendarzowy, w celu weryfikacji ich sytuacji mieszkaniowej i materialnej.”

Podjętą uchwałą Rada określiła również, w formie załącznika, treść wniosku, jaki musi być składany przez osoby ubiegające się o najem poszczególnych rodzajów lokali z mieszkaniowego zasobu gminy. Wraz z załącznikiem § 10 ust. 1 uchwały stanowi bowiem, że wszystkie osoby ubiegające się o otrzymanie lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy, winny złożyć wniosek o najem lokalu na formularzach pobieranych w Urzędzie Gminy (wzór wniosku zamieszczono w załączniku nr 1 do uchwały).

Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że o ile Rada była władna do określenia, w ramach trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych, wzoru wniosku, jaki będą składały osoby ubiegające się o najem lokalu, o tyle nie znajduje uzasadnienia nałożenie na te osoby dodatkowych obowiązków, niewynikających z przepisów prawa, w postaci konieczności załączenia do wniosku rocznego rozliczenia PIT.

Jak podał, warunkami uzasadniającymi najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy jest spełnienie kryterium dochodowego i posiadanie niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. W ocenie organu nadzoru, nie znajduje zatem uzasadnienia w normie art. 21 ust. 3 w związku z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, dodatkowy obowiązek wynikający z treści § 10 ust. 3 uchwały, tj. obowiązek dołączenia do wniosku o najem lokalu rocznego rozliczenia PIT wszystkich członków gospodarstwa domowego za poprzedni rok kalendarzowy złożonego w Urzędzie Skarbowym. Podobnie nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawnych, nałożony na osoby umieszczone na liście osób zakwalifikowanych do zawarcia umów najmu lokali na czas nieoznaczony oraz lokali socjalnych, obowiązek corocznego składania rozliczenia PIT za poprzedni rok kalendarzowy (w § 13 ust. 1 uchwały).

Sposób sformułowania art. 21 ust. 3 ustawy wskazuje na konieczność uwzględnienia wszystkich wymienionych w nim zagadnień, a jednocześnie otwiera uchwałodawcy możliwość uregulowania innych spraw, jednak ściśle związanych z przedmiotową kompetencją. Taka otwarta norma kompetencyjna nie stanowi jednak dla rady gminy podstawy do formułowania ustanowionych norm w sposób dowolny. Granicą normy kompetencyjnej są zawsze przepisy powszechnie obowiązującego prawa oraz normy hierarchicznie wyższe niż akt prawa miejscowego.

Zauważyć należy, iż zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy w stanowionych zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, Rada została upoważniona do określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, oraz wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszu. Mając na uwadze racjonalność ustawodawcy stwierdzić trzeba, że gdyby zamiarem wskazanej wyżej regulacji miało być również nadanie radzie gminy kompetencji do określenia wykazu dokumentów, na podstawie których następowałaby weryfikacja spełnienia tych kryteriów dochodowych, to postanowienie takie zostałoby zawarte wprost w tym przepisie, ewentualnie w innym punkcie tego artykułu. W ocenie organu nadzoru brak takiej regulacji świadczy o tym, iż nie było zamiarem ustawodawcy przekazywanie tego typu kompetencji dla rady gminy.

Za przyjęciem właśnie takiej argumentacji przemawia również sposób unormowania art. 7 ustawy, zgodnie z którym właściciele lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, z zastrzeżeniem art. 23 ust. 4, mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia odpowiednio uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zarządzenia wojewody lub uchwały organu wykonawczego państwowej osoby prawnej, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. Obniżki takie mogą być udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale odpowiedniego organu lub w zarządzeniu wojewody. Kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy (ust. 1). W ust. 4 tego artykułu ustawodawca postanowił, że najemca ubiegający się o obniżkę czynszu obowiązany jest przedstawić deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego. Ponadto w razie wątpliwości, co do wiarygodności danych zawartych w przedstawionej deklaracji właściciel może żądać od wnioskodawcy dostarczenia zaświadczenia naczelnika właściwego miejscowo urzędu skarbowego o wysokości dochodów uzyskanych przez tę osobę oraz innych członków jej gospodarstwa domowego (ust. 6). Jak zatem widać z powyższych uregulowań art. 7, gdy istnieje konieczność przedstawienia odpowiedniego dokumentu (ściśle określonego i nazwanego), celem ustalenia bądź sprawdzenia konkretnego stanu faktycznego, ustawodawca bezpośrednio w powołanej tu ustawie, umieszcza przepis, który kwestię tę normuje. Przyjąć więc trzeba na zasadzie analogii, że nie zawarcie takiej regulacji w odniesieniu do treści art. 21 ust. 3 ustawy było zamiarem celowym i zamierzonym.

Zgodnie z § 10 ust. 1 i 3 uchwały, aby móc się ubiegać o lokal mieszkalny z mieszkaniowego zasobu gminy, należy złożyć wniosek o najem lokalu, do którego z kolei należy obligatoryjnie załączyć m.in. roczne rozliczenie PIT wszystkich członków gospodarstwa domowego za poprzedni rok kalendarzowy złożonego w Urzędzie Skarbowym. Na podstawie natomiast § 13 ust. 1 uchwały, także osoby umieszczone na liście osób zakwalifikowanych do zawarcia umów najmu lokali na czas nieoznaczony oraz lokali socjalnych, zostały zobligowane (w ramach procedury uaktualniania wniosków) do dołączania do wniosków rozliczeń PIT za poprzedni rok kalendarzowy.

Powyższe uregulowania uchwały przesądzają faktycznie o tym, iż nie przedkładając tego dokumentu (rocznego rozliczenia PIT), co może być przecież spowodowane różnymi okolicznościami niezależnymi od wnioskodawcy, składany wniosek o najem lokalu będzie mógł być już na wstępie lub w toku dalszej procedury w przypadku osób umieszczonych na liście osób zakwalifikowanych do zawarcia umów najmu lokali, z braków formalnych, odrzucony. Tym samym istnieje hipotetyczna możliwość, że osoba (rodzina) spełniająca kryterium dochodowe i posiadająca niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe, co będzie potrafiła wykazać na podstawie innych dokumentów niż roczne rozliczenie PIT, zostanie pozbawiona możliwości ubiegania się o lokal mieszkalny z mieszkaniowego zasobu gminy.

W tym stanie rzeczy, zdaniem organu nadzoru, rozpatrywane przepisy uchwały stanowią nieuprawnioną kreację normy kompetencyjnej. Tymczasem normy kompetencyjnej nie można domniemywać, nie można jej konstruować. Norma kompetencyjna musi być wyraźnie określona. Wymaga tego zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada legalizmu.

Ponadto należy zauważyć, iż żaden z przepisów ustawy nie przewiduje upoważnienia dla Rady Gminy do nakładania na osoby ubiegające się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy tego typu obowiązku, polegającego na konieczności przedłożenia rocznego rozliczenia PIT.

Ponownie należy podkreślić, że mając na uwadze racjonalność ustawodawcy przyjąć trzeba, że gdy istnieje taka konieczność, to jest to określone wprost w przepisie prawnym.

W tym stanie rzeczy stwierdzić trzeba, że § 10 ust. 3 uchwały we fragmencie: „oraz roczne rozliczenia PIT wszystkich członków gospodarstwa domowego za poprzedni rok kalendarzowy złożone w Urzędzie Skarbowym.” oraz § 13 ust. 1 uchwały we fragmencie: „z załączonymi do nich rozliczeniami PIT za poprzedni rok kalendarzowy” zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa.

Z kolei, zgodnie z § 29 uchwały: „W sprawach nie uregulowanych niniejszą uchwałą obowiązują przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity Dz. U. z 2005 roku, nr 31, poz. 266 z późniejszymi zmianami) oraz przepisy Kodeksu cywilnego.”

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Polsce są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Stosownie do art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu.

Zdaniem organu nadzoru, przepisu § 29 uchwały nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Regulacja prawna podjęta przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego, nie może zastrzegać pierwszeństwa w stosowaniu przed ustawami, wobec których jest hierarchicznie niższa. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie takiego aktu, jak i przepisów powszechnie obowiązujących, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12).

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Wińsko, uznając skargę za zasadną, wniosła o umorzenie postępowania. Zapowiedziała uchylenie zaskarżonej uchwały i podjęcie nowej z uwzględnieniem wyartykułowanych zarzutów.

Do dnia rozprawy zapowiadanej uchwały jednak nie przedstawiono.

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 lub niewypełniający tego upoważnienia w całości 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 (...)” (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 jej nieważności.

Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym rada gminy uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel; w razie gdy rada gminy nie określi w uchwale odmiennych zasad, do lokali podnajmowanych przez gminę stosuje się odpowiednio zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Z ust. 3 tego przepisu natomiast wynika, że zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:

- 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie obniżek czynszu,
- 2) warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy,
- 3) kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego,
- 4) warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach;
- 5) tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddawania tych spraw kontroli społecznej,
- 6) zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy;
- 7) kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m².

Punktem wyjścia dla dokonania oceny legalności zaskarżonej uchwały winna być wykładnia norm ustawowych stanowiących podstawę prawną do jej podjęcia, w celu ustalenia zakresu upoważnienia ustawowego. Upoważnienie dla rady gminy do uchwalania zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy zawiera art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy. W art. 21 ust. 3 ustawy wskazano, co w szczególności winny zawierać zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Przepis ten określa materię, jaką pozostawiono uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego, a posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności” wskazuje, iż omawiana delegacja ustawowa ma charakter otwarty, przez co należy rozumieć, że w uchwalanych przez radę gminy zasadach muszą zostać zamieszczone postanowienia odnoszące się, co najmniej do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie (por. wyrok NSA z 29 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1126/11, Lex 1068370).

Upoważnienie ustawowe zawarte w tym przepisie uprawniało zatem organ gminy do ustanowienia norm prawnych ściśle określonych zakresem delegacji ustawowej. Oznacza to, że skoro przepisy uchwały miały w zamyśle ustawodawcy stanowić źródło prawa i wiązać adresata w sposób analogiczny jak przepisy prawa powszechnie obowiązującego, to nie mogły one, w stosunku do dyspozycji ustawowej, uregulować sytuacji społecznej w sposób niewypełniający jej kompleksowo.

Analiza przepisów zaskarżonej uchwały natomiast dowodzi, że Rada regulując zasady najmu nie wskazała wszystkich elementów określonych w art. 21 ust. 3 ustawy, a mianowicie nie określiła wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej zastosowanie obniżek czynszu. Przy czym, nie może odnieść zamierzonego skutku powoływanie się przez stronę przeciwną na regulację dotyczącą zasad stosowania obniżek czynszu, zawartą w uchwale Rady Gminy Wińsko z dnia 14 grudnia 2012 r. nr XL/244/2012 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2013-2017. Rację ma Wojewoda Dolnośląski twierdząc, że uregulowanie w powołanej uchwale warunków stosowania obniżek czynszu nie zmienia faktu, że nie uregulowano wysokości dochodu uzasadniającego zastosowanie obniżki czynszu w zaskarżonej uchwale. Przypomnieć w tym miejscu należy, że na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jeden akt prawa miejscowego, który wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu, co wprost wynika z § 119 pkt 1 w związku z § 143 zasad techniki prawodawczej. Z przepisów normujących kwestie realizacji zadań gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jej mieszkańców, z uwagi na ich konstrukcję oraz treść, nie można wyprowadzić wniosku, że zezwalają one organowi stanowiącemu gminy na dokonywanie dowolnego przeplatania zakresów upoważnień do stanowienia określonych aktów.

W związku z powyższym nie ulega zatem wątpliwości, że brak określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszu stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy z uwagi na niezrealizowanie całości upoważnienia ustawowego i decyduje o konieczności wyeliminowania zaskarżonej uchwały z obrotu prawnego.

Niezależnie od powyższego, również poszczególne przepisy zaskarżonej uchwały obarczone są istotnymi wadami prawnymi.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. 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 (art. 4 ust. 2 ustawy).

Rada gminy musi więc określić zarówno wysokość dochodów jak i potrzeby mieszkaniowe, które będą uprawniały do uzyskania lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Gmina ma bowiem zaspokoić nie każdą

subiektywną potrzebę mieszkaniową, lecz potrzebę zobiektywizowaną warunkami zamieszkiwania uznanymi za kwalifikujące do ich poprawy. Tak więc, rada gminy regulując zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, obowiązana jest określić przesłanki przedmiotowe, którymi są warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu. Wobec tego warunki mieszkaniowe stanowią – obok wysokości dochodu – kryterium ustawowe, od spełnienia którego zależy zawarcie umowy najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Natomiast określone w art. 21 ust. 3 ustawy kryteria wyboru osób dotyczą jedynie pierwszeństwa zawarcia umowy najmu lokalu.

A zatem art. 4 ust. 2 i art. 21 ust. 3 ustawy wskazuje, że nie wszyscy mieszkańcy gminy będą mogli ubiegać się o wynajem od gminy lokalu mieszkalnego, gdyż przeszkodę może stanowić – kryterium dochodowe, które ustala rada gminy w uchwale, a także warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy, stanowiące podstawowe przesłanki wynajmu lokali z zasobu gminy. Brak jest natomiast jakichkolwiek podstaw, aby do uchwały wprowadzać – jak w rozważanym przypadku – unormowania, które postawią w niekorzystnej sytuacji i bezpodstawnie zróżnicują sytuację osób znajdujących się w podobnych warunkach materialnych i mieszkaniowych, które być może kwalifikowałyby się do ubiegania się o wynajem lokalu gminnego w świetle uregulowań uchwały, gdyby nie wprowadzono niekorzystnych dla nich postanowień. Zasady wynajmowania lokali winny być tak skonstruowane by ci, spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe, od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu, z uwzględnieniem przewidzianego przez ustawodawcę pierwszeństwa zawarcia umowy najmu przysługującego osobom spełniającym wskazane w tym względzie w uchwale kryteria.

Tymczasem, Rada Gminy w § 5 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz w § 4 ust. 1 i ust. 2 uchwały przekroczyła swoje ustawowe uprawnienia, gdyż uzależniła uprawnienie do ubiegania się o przydział lokalu od innych, nieprzewidzianych w ustawie, kryteriów takich jak wielkość zajmowanego lokalu, długość zamieszkiwania w Gminie, faktu, że Gmina jest „centrum życiowym”, braku tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego, warunku, że tytuł prawny do lokalu mieszkalnego lub socjalnego dotychczas zajmowanego nie został zbyty na rzecz osoby trzeciej. Za niedopuszczalne należy zaś uznać takie sformułowanie kryteriów, jakie muszą spełniać osoby ubiegające się o zawarcie umowy najmu, które naruszałoby regulację wprowadzoną przez ustawodawcę poprzez ograniczenie kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o przydział lokalu.

Należy również podzielić zarzut organu nadzoru w kwestii istotnych wad prawnych, którymi obciążone są przepisy § 8 ust. 1 uchwały, gdyż zgodnie z art. 23 ustawy o ochronie praw lokatorów uprawnienie do wynajęcia z gminnego zasobu mieszkaniowego lokalu socjalnego przysługuje osobom spełniającym tylko dwa warunki: nie posiadającym tytułu prawnego do lokalu oraz spełniającym kryterium dochodowe określone przez radę na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Skoro więc ustawodawca wyraźnie określa kryteria, jakie muszą spełniać osoby, którym gmina może przyznać lokale socjalne, to nie ma podstaw do tego aby wprowadzać w uchwale innych wymogów w tej kwestii.

Z kolei, prawo gminy do określenia „kryteriów pierwszeństwa” gwarantujących dostęp do lokalu przewidział ustawodawca w art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy, na mocy którego zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego. Słusznie zauważa organ nadzoru, że kryterium to miernik służący za podstawę, kanon wyboru naczelnych wartości, cecha ze względu na którą dokonujemy podziału, klasyfikacji, środek rozróżnienia. Ustawodawca przyznając gminie prawo ustalenia kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, dał gminie prawo dokonania oceny kandydatów na podstawie przyjętych wcześniej środków rozróżnienia, co oznacza, że dał także prawo do ustanowienia takich cech, ze względu na które podział będzie dokonany.

W § 6 pkt 8 zaskarżona uchwała rzeczywiście nie różnicuje według jasno określonych kryteriów kategorii podmiotów uprawnionych do uzyskania mieszkania z zasobów gminy w pierwszej kolejności, co w istocie skutkować może m.in. pozbawieniem prawa lub wydłużeniem czasu oczekiwania na taki lokal osób niezamożnych, których potrzeby mieszkaniowe powinny być zaspokojone ze względu na cel ustawy.

Rację ma Wojewoda Dolnośląski, że przepisy aktów prawnych powinny być tak zredagowane, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały. Związane jest to z zasadą precyzji w redagowaniu przepisów prawnych, według której, przepisy powinny być tak skonstruowane, aby ich adresaci nie mieli wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis. Przepis § 6 pkt 8 uchwały zawierający określenie „w wyjątkowych przypadkach podyktowanych interesem gminy” nie spełnia zasady precyzyjności, którą winny charakteryzować się pojęcia używane w aktach prawnych. Pojęcie użyte w § 6 pkt 8 uchwały jest

określeniem ogólnym i nie jest możliwe na jego podstawie stwierdzenie spełnienia jakich kryteriów będzie uprawniało do otrzymania lokalu w najem na czas nieoznaczony.

Niedopuszczalne było również wyznaczenie przez Radę w § 8 ust. 4 zaskarżonej uchwały okresu, na jaki ma zostać zawarta umowa najmu lokalu socjalnego, gdyż modyfikuje w ten sposób normę ustawową. Ustawodawca w art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów postanowił, że umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony, natomiast w art. 23 ust. 3 zdanie pierwsze tej ustawy zawarto przepis kompetencyjny, który jednoznacznie upoważnia gminę do przedłużania umowy najmu lokalu socjalnego na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. Organem uprawnionym do zawierania i przedłużania umów najmu w imieniu gminy jest organ wykonawczy gminy. Ustalenie przez Radę Gminy arbitralnie okresu, na jaki ma być zawierana umowa najmu lokalu socjalnego jest istotnym naruszeniem prawa, gdyż stanowi ograniczenie uprawnień zarówno potencjalnych najemców lokali socjalnych, jak i organu wykonawczego gminy.

Uregulowanie to narusza też zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu Cywilnego, z którego wynika, że strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Wyłącznie najemca oraz dysponent mienia komunalnego, czyli wójt lub osoba przez niego upoważniona, jako równorzędne strony stosunku cywilnoprawnego będą władne ustalić w umowie najmu tę kwestię. Rada Miejska nie jest więc stroną umowy najmu i w związku z tym nie jest do tego uprawniona.

Z kolei art. 30 ustawy o samorządzie gminnym zobowiązuje wójta do określenia sposobu wykonywania uchwał rady gminy oraz zadań gminy określonych przepisami prawa. W szczególności do jego zadań należy gospodarowanie mieniem komunalnym.

W § 8 ust. 5 zaskarżonej uchwały Rada określił sytuację, w których najem lokalu socjalnego może być przedłużony na następny okres, wskazując dodatkowe przesłanki, których spełnienie jest wymagane. Tymczasem możliwość przedłużenia czasu trwania umowy najmu lokalu socjalnego została przewidziana w art. 23 ust. 3 ustawy. W omawianym zakresie Rada Gminy dopuściła się niezgodnej z prawem modyfikacji tej regulacji ustawowej. Postanowienia zaskarżonej uchwały jako aktu prawa miejscowego o charakterze wykonawczym nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Naruszenie któregośkolwiek z wymienionych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. np. wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, baza orzeczeń NSA).

Niedopuszczalnym było wprowadzenie przez Radę nowego pozaustawowego ograniczenia w postaci: nie posiadania zaległości czynszowych, przestrzegania zasad regulaminu porządku domowego czy utrzymywania lokalu w należytym stanie.

Mając z kolei na względzie kolejny ze stawianych przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutów, dotyczący § 10 ust. 1 i ust. 3 oraz § 13 ust. 1 zaskarżonej uchwały należy powtórzyć za organem nadzoru, że zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy w kwestii stanowienia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, rada została upoważniona do określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, oraz wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszu. Gdyby zamiarem wskazanej wyżej regulacji miało być również nadanie radzie gminy kompetencji do określenia wykazu dokumentów, na podstawie których następowałaby weryfikacja spełnienia tych kryteriów dochodowych, to postanowienie takie zostałoby zawarte wprost w tym przepisie, ewentualnie w innej jednostce redakcyjnej ustawy. Nie ulega wątpliwości, że brak takiej regulacji świadczy o tym, iż nie było zamiarem ustawodawcy przekazywanie tego typu kompetencji radzie gminy.

Bezwzględnie zatem, wynikający z treści § 10 ust. 3 uchwały obowiązek dołączenia do wniosku o najem lokalu, rocznego rozliczenia PIT wszystkich członków gospodarstwa domowego za poprzedni rok kalendarzowy złożonego w Urzędzie Skarbowym, nie znajduje żadnego uzasadnienia w przepisach obowiązującego w tym zakresie prawa. Podobnie nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa, nałożony na osoby umieszczone na liście osób zakwalifikowanych do zawarcia umów najmu lokali na czas nieoznaczony oraz lokali socjalnych, obowiązek corocznego składania rozliczenia PIT za poprzedni rok kalendarzowy (w § 13 ust. 1 uchwały).

Poza tym słusznie skonstatował Wojewoda Dolnośląski, że powyższe uregulowania uchwały przesądzają faktycznie o tym, iż nie przedkładając tego dokumentu, co może być przecież spowodowane różnymi okolicz-

nościami niezależnymi od wnioskodawcy, składany wniosek o najem lokalu będzie mógł być już na wstępie lub w toku dalszej procedury w przypadku osób umieszczonych na liście osób zakwalifikowanych do zawarcia umów najmu lokali, z braków formalnych, załatwiony odmownie. Nie można więc wykluczyć możliwości, że osoba/rodzina spełniająca kryterium dochodowe i posiadająca niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe, co będzie potrafiła wykazać na podstawie innych dokumentów, zostanie pozbawiona możliwości ubiegania się o lokal mieszkalny z mieszkaniowego zasobu gminy.

Pośród przepisów uchwały, które istotnie naruszają prawo, należy także umieścić § 29. Odesłanie bowiem w sprawach nieuregulowanych w uchwale do ustawy godzi w ukonstytuowaną hierarchię źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP). Nie ulega wątpliwości, że przepis aktu podjętego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ustawowego przepisu kompetencyjnego nie może zastrzegać pierwszeństwa w stosowaniu przed ustawami i innymi aktami wyższego rzędu. Taki zabieg legislacyjny jest niedopuszczalny.

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

Sąd jednocześnie stwierdził, że zaskarżona uchwała w powyższym zakresie nie może być wykonana (art. 152 p.p.s.a.).

O kosztach Sąd orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a.