



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 stycznia 2014 r.

Poz. 13

WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 215/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 9 sierpnia 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Henryk Ożóg
Sędzia WSA Lidia Serwiniowska (spr.)
Sędzia WSA Wanda Wiatkowska – Ilków

Protokolant

Katarzyna Leśniowska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 6 sierpnia 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Wińsko

z dnia 14 grudnia 2012 r. nr XL/244/2012

w przedmiocie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2013-2017

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Wińsko na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2011 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.), dalej: ustawa o samorządzie gminnym, zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę Rady Gminy Wińsko nr XL/244/2012 z dnia 14 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2013-2017.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust 2 oraz art. 25 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r., Nr 31 poz. 266), dalej: ustawa.

Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały albowiem została podjęta z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 ustawy.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że uchwała została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 21 ust. 1 ustawy. Zgodnie z powyżej wskazanym przepisem ustawowym 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.

W art. 21 ust. 2 ustawy prawodawca wskazał na obligatoryjne elementy objęte wieloletnim programem gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Na podstawie tegoż przepisu wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien określać 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.

Z redakcji przepisu art. 21 ust. 2 ustawy należy wywieść wniosek, że ustawodawca wskazał w sposób enumeratywny na te elementy wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, które są niezbędne w uchwale regulującej przedmiotową kwestię. Są to zagadnienia, które ustawodawca

uznaje nie tylko za niezbędne, ale także za przedmiotowo istotne dla wypełnienia funkcji, jaką ma pełnić wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

W ocenie organu nadzoru w przedmiotowej uchwale gminy brak jest prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w kontekście poszczególnych lat z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne. W przedmiotowej uchwale w § 5 określono tylko obecny stan techniczny zasobu mieszkaniowego. Pod pojęciem „prognoza” w „Uniwersalnym słowniku języka polskiego” rozumie się „przewidywanie przyszłych faktów, zdarzeń, zjawisk, itp. oparte na uzasadnionych, zwykle naukowych, przesłankach, danych, okolicznościach, badaniach, formułowane najczęściej przez specjalistów w danej dziedzinie” (por. str. 568, Wydawnictwo Naukowe PWN W-Wa 2003 r.). A więc zadaniem organu uchwalającego program było nie tylko podanie aktualnego stanu ale także prognoz opartych na tych danych.

Ponadto w zakresie prognozy dotyczącej wielkości zasobu mieszkaniowego gminy podany został stan obecny z podziałem na lokale mieszkalne i socjalne oraz spadek i wzrost tego zasobu ale już bez podziału na lokale mieszkalne i socjalne.

Również w zakresie realizacji dyspozycji punktu 2 ust. 2 art. 21 ustawy Rada nie wypełniła w pełni delegacji ustawowej. Zgodnie z przepisem plan powinien zawierać „analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata”. Tymczasem zaskarżona uchwała zawiera jedynie analizę potrzeb remontowych w postaci wykazu budynków wymagających przeprowadzenia prac remontowych oraz listę priorytetowych działań remontowych. Nie został ustalony plan remontów z podziałem na kolejne lata.

Kwestionowana uchwała, podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy. Powinna zatem odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym i nie może pozostawać w sprzeczności z aktem wyższego rzędu, jakim jest ustawa. Przestrzeganie tej zasady należy również do obowiązków organów uchwałodawczych gminy. W tym wypadku Rada Gminy Wińsko tej zasady nie przestrzegała, ponieważ pominięła w uchwale kwestie, do których określenia zobowiązała ją ustawa na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 ustawy, co stanowi istotne naruszenie przepisów prawa uzasadniające wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Jak bowiem stanowi art. 7 Konstytucji RP 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 organu nadzoru potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu (do 31 grudnia 2003 r.) z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt. ISA/Wr 1798/99): „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał”.

Ponadto w trakcie badania legalności uchwały nr XL/244/2012, Organ Nadzoru stwierdził istotne naruszenia prawa.

W § 8 ust. 4 i 5 załącznika do uchwały Rada ustaliła definicję powierzchni użytkowej lokalu. Ustępy otrzymały brzmienie:

4. Przez powierzchnię użytkową lokalu rozumie się powierzchnię wszystkich pomieszczeń znajdujących się w lokalu, a w szczególności pokoi, kuchni, spiżarni, przedpokoi, alków, holi, korytarzy, łazienek oraz innych pomieszczeń służących mieszkalnemu i gospodarczym potrzebom lokatora, bez względu na ich przeznaczenie.

5. Za powierzchnię użytkową lokalu nie uważa się powierzchni balkonów, tarasów i logi, antresoli, szaf i schowków w ścianach, pralni, suszarni, wózków, strychów i komórek przeznaczonych do przechowywania opału.

Zapisami tymi Rada dokonała niedozwolonej modyfikacji definicji ustawowej zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy pomijając piwnice w spisie pomieszczeń niezaliczanych do powierzchni użytkowej lokalu. W wyniku tego ewentualny najemca byłby obowiązany do płacenia czynszu także od powierzchni piwnic, co jest niezgodne z intencją ustawodawcy.

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02 stwierdził, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego".

W paragrafach 9 i 10 ustanowione zostały warunki obniżki czynszu. W § 9 Rada ustaliła obniżki za wynajem lokalu w Wińsku a w § 10 za wynajem lokalu w pozostałych miejscowościach Gminy Wińsko jedynie w zależności od wyposażenia budynku, lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu, jednocześnie różnicując wysokość obniżek z uwagi na położenie lokalu w miejscowości Wińsko i innych miejscowościach Gminy Wińsko.

Pismem z 21 stycznia 2013 r. organ nadzoru wniósł, do Przewodniczącej Rady Gminy, o wyjaśnienie tego podziału w kontekście art. 32 Konstytucji RP. W odpowiedzi Przewodnicząca wskazała, że Wińsko jest największą centralnie położoną i dobrze skomunikowaną miejscowością gminy. Jest przez to bardziej atrakcyjną do zamieszkania niż pozostałe miejscowości. Dlatego aby zapobiec migracji mieszkańców z mniejszych ośrodków należy podtrzymać niższe stawki czynszu dla tych miejscowości. Ponadto wskazała na wyższe ceny nieruchomości, budynków i gruntów, w Wińsku względem innych miejscowości Gminy.

Zdaniem organu nadzoru można się zgodzić z argumentacją, że Rada Gminy miała prawo wprowadzić obniżki czynszu motywowane mniejszą atrakcyjnością lokali położonych poza centralną miejscowością Gminy. Jednakże nie mogła wprowadzić tych obniżek z naruszeniem konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Z analizy przepisów § 9 i 10 uchwały wynika, że zasada ta nie została zachowana.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy Rada miała prawo wprowadzić czynnik obniżający stawki czynszu ze względu na położenie budynku. Mogła tym samym, w celu zapobieżenia migracji do Wińska z pozostałych miejscowości, wprowadzić zróżnicowanie stawek biorąc pod uwagę czy budynek jest położony w Wińsku czy w innej miejscowości Gminy. Powinna jednak wprowadzić to jako odrębną przesłankę obniżenia bądź podwyższenia czynszu. W sytuacji faktycznego zbiegu przesłanki położenia budynku i jego wyposażenia dochodzi do nierówności wobec prawa. Wielkość obniżki czynszu wynikająca z położenia budynku nie jest równa dla różnych standardów wyposażenia.

Zgodnie z art. 32 Konstytucji RP wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Zasada równego traktowania wymaga by wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu były traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Dokonując oceny, czy dana regulacja jest zgodna z zasadą równości, należy rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotnie uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji. Wspólną cechą w tym przypadku uzasadniającą równe traktowanie podmiotów jest położenie budynku. Rada Gminy różnicując - wprowadzając nierówne obniżki czynszu naruszyła zasadę równego traktowania podmiotów prawa posiadających tę samą cechę, istotną dla celów regulacji.

W § 13 Rada uchwaliła:

Czynsz i opłaty za świadczenia jest płatny z góry do 10 każdego miesiąca na konto Urzędu Gminy w Wińsku.

W ocenie organu nadzoru przysługująca Radzie kompetencja do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, w tym również do określenia zasad polityki czynszowej, wynikająca z art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy nie daje jej kompetencji do określania terminu, w jakim wymienione opłaty powinny być uiszczane.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy należy do właściwości wójta. Podkreślono, że wójt gospodarując mieniem gminy i zawierając umowę najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Wińsko może, zgodnie z art. 3531 Kodeksu cywilnego, ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Zdaniem organu nadzoru powyższe oznacza, że Rada określając wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy nie jest zatem władna do stanowienia o konkretnym sposobie postępowania Wójta w zakresie zawierania przez niego umów najmu, w tym do określania, w jakim terminie mają być uiszczane należności z tytułu czynszu za najem lokali.

Paragraf 19 załącznika do uchwały uzyskał brzmienie: W sprawach nieuregulowanych w niniejszej uchwale, mają zastosowanie odpowiednie 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. Zgodnie z 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 Rzeczypospolitej Polskiej 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.

Zapisu § 19 załącznika do zaskarżonej uchwały nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu stanowionego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może zastrzegać pierwszeństwa w stosowaniu przed ustawami, wobec których jest hierarchicznie niższy. 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.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Wińsko wniosła o oddalenie skargi. Organ uchwałodawczy samorządu gminnego podtrzymał swoje stanowisko, że podjęta uchwała została uchwalona zgodnie z obowiązującymi przepisami wymienionymi w podstawie to jest przepisami ustawy.

Podniesione przez Wojewodę zarzuty, według Rady, nie są na tyle istotne aby mogły skutkować orzeczeniem jej nieważności. Sprowadzają się raczej do subiektywnego odczucia osoby interpretującej wrywkową treść postanowień uchwały zamiast spojrzenia na całościowe szerokie unormowanie wszystkich zagadnień tam określonych na podstawie przepisów ustawy. Na poparcie zarzutów cytuje się orzeczenia wyroków sądów administracyjnych, które wprost trudno odnieść do postanowień treści uchwały jak i artykułów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, które także nie są naruszane przez zapisy uchwały a jedynie stwierdza się w nich o prawach kardynalnych (równości wszystkich wobec prawa, czy że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa).

Zaskarżona uchwała ujmuje to co winno być uwzględnione na podstawie art. 21 ustawy, najpierw określa postanowienia ogólne, następnie przechodzi do unormowań lokalnych uwzględniając zasady określone w cytowanym wyżej przepisach.

Podniesiono, że Gmina Wińsko posiada w całym swoim zasobie gminnym jedynie 62 lokale mieszkalne w tym 2 lokale socjalne. Wbrew temu co stwierdza się w skardze przedstawione są prognozy zmian wielkości zasobu mieszkaniowego gminy w latach 2013-2017, ze spadkiem tego zasobu ze względu na planowaną sprzedaż na rzecz przede wszystkim najemców, ale są to tylko plany. Nie uwzględnia się w tej prognozie lokali socjalnych, gdyż są tylko dwa i takie mają pozostać. Przedstawiona jest struktura budynków pod względem ich wieku, z której wynika że zdecydowana większość jest wybudowanych ponad 50 lat temu i ich stan techniczny wskazuje na konieczność przeprowadzenia remontów i modernizacji. W następnym rozdziale uchwały jest szczegółowy wykaz każdego budynku z wyszczególnieniem miejscowości ich położenia i z określeniem zakresu remontu i orientacyjnej według stawek dzisiejszych kwoty potrzebnej na remont wymienionego zakresu dla każdego budynku. Rada Gminy jedynie nie wskazała w planie remontów i modernizacji lokali w poszczególnych latach ze względu na bardzo napięty budżet gminy, i niemożność uwzględnienia w przyszłych latach konkretnych kwot na powyższe remonty. Wiadomym jest, że uchwalany budżet nie jest stałym niezmiennym planem, dlatego też gdyby w budżecie gminy znalazły się dodatkowe środki finansowe i byłyby przeznaczone na gospodarkę mieszkaniową to wówczas mając wskazany wykaz budynków ze wskazanym zakresem remontu, Wójt będzie realizował dane zadania.

Obecnie nie można zaplanować w poszczególnych latach remontu czy modernizacji wyszczególnionych lokali jak nie wpisze się tego do wieloletniej prognozy finansowo - inwestycyjnej gminy. Gdyby wpisano takie prognozy w poszczególne lata to byłaby podstawa do egzekwowania takich zamierzeń a przy braku środków finansowych byłoby naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Wykazane naruszenia uchwały w § 8 ust. 4 i 5 stanowią błąd, ale nieistotny gdyż przyjęte w ustawie określenia powierzchni lokalu i pominięcie w uchwale piwnic nie skutkuje tak jak się to zarzuca, że lokator byłby zobowiązany do płacenia za nie czynszu, jeśli żadna umowa zawarta z najemcą tego nie przewiduje.

Zarzuty określone w skardze dotyczące § 9 i 10 uchwały są do odrzucenia, gdyż gmina powinna mieć możliwość stosowania tzw. lokalnych uwarunkowań co do warunków określania zróżnicowania wysokości stawek czynszowych.

Zdaniem Rady nie stanowi naruszenia przepisów prawa zapis § 13 uchwały, albowiem Rada posiadała kompetencję do określania terminu, w jakim opłaty winny być uiszczane.

Podobnie przywołanie w uchwale § 19, że w sprawach nieuregulowanych w uchwale mają zastosowanie odpowiednie przepisy Kodeksu cywilnego, Rada nie widzi żadnego naruszenia, zwrot ten jest powszechnie stosowany w wielu innych aktach czy umowach, gdyż nie zawsze można objąć szczegółowo materią uchwałodawczą czy umowną wszelkich zagadnień, które mogą powstać w czasie realizacji.

W związku z powyższym stwierdzono, że skarga organu nadzoru jest nieuzasadniona, gdyż nie naruszono wskazanych przepisów na tyle istotnie aby była podstawa do stwierdzenia nieważności uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawą stwierdzenia tego 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 kompetencje 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).

Zaskarżona uchwała została wydana z takim naruszeniem toteż należało stwierdzić jej nieważność w całości. Jeżeli bowiem uzna się, że uchwała w sprawie wieloletniego programu gospodarowania

mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2013-2017 nie realizuje w pełni normy kompetencyjnej określającej niezbędne elementy tego planu podlegać musi skasowaniu. Orzecznictwo sądowo administracyjne nie pozostawia wątpliwości co do tego, że taki akt prawny jest dotknięty wadą.

W wyroku z dnia 13 grudnia 2007 r. sygn. akt II SA/Op 480/07 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu stwierdził, że „Artykuł 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (...) określając materię jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, wyznacza granice upoważnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy. O ile jednak w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść wieloletniego programu gospodarowania to, iż uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 2 ustawy. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu”.

Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela stanowisko wyrażone w powyższym orzeczeniu. Organ nadzoru trafnie dostrzega, że zaskarżona uchwała nie zawiera prognozy o jakiej mowa w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, a także analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji budynków i lokali do czego zobowiązuje pkt 2 ust. 2 art. 21. Rada bowiem ograniczyła się jedynie do określenia aktualnego stanu technicznego zasobu mieszkaniowego bez opracowania prognozy tego stanu „w poszczególnych latach”. To pojęcie „prognoza” nie zostało wyjaśnione w ustawie, a w takim przypadku należy kierować się jego potocznym codziennym ujęciem, jako przewidywaniem zmian jakim podlegać będzie ten zasób. Przewidywania te muszą z kolei opierać się na danych istniejących w gminie jak i ewentualnych opracowaniach zleconych specjalistom z tego zakresu. Przy tym zmiany w zasobie mieszkaniowym, jego zmniejszanie się i zwiększanie musi uwzględniać podział na lokale mieszkalne i socjalne.

Podobnie plan remontów i modernizacji budynków powinny obejmować nie tylko stan bieżący ale i „kolejne lata” jak wymaga tego ustawa.

Trafne są też kolejne zarzuty organu nadzoru stawiane poszczególnym postanowieniom tej uchwały: a) § 8 ust. 4 pkt 5, b) §§ 9 i 10, c) § 13, d) § 19.

Ad. a): uchwała definiuje powierzchnię użytkową lokalu poprzez wyliczenie co się na nią składa, a także czego nie uważa się za taką powierzchnię (por. § 8 ust. 4 i ust. 5 uchwały). Jednakże definicja powierzchni użytkowej lokalu została zamieszczona w art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy. Należy przez to rozumieć powierzchnię wszystkich pomieszczeń znajdujących się w lokalu, a w szczególności pokoi, kuchni, spiżarni, przedpokoi, alków, holi, korytarzy, łazienek oraz innych pomieszczeń służących mieszkalnemu i gospodarczemu potrzebom lokatora, bez względu na ich przeznaczenie i sposób użytkowania; za powierzchnię użytkową lokalu nie uważa się powierzchni balkonów, tarasów i loggii, antresoli, szaf i schowków w ścianach, pralni, suszarni, wózkowni, strychów, piwnic i komórek przeznaczonych do przechowywania opału.

Tymczasem rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) w § 4 ust. 1 zabrania ustawie powtarzać przepisy zamieszczone w innych ustawach. Wprawdzie do aktów prawa miejscowego mają odpowiednie zastosowanie m.in. rozdziały 2-7 tych Zasad, a cytowany § 4 ust. 1 znajduje się poza nimi tym niemniej został on zawarty w rozdziale 1: Przepisy ogólne. Nie sposób więc byłoby uznać, że nie ma on zastosowania przy tworzeniu prawa miejscowego. Jeżeli nie można tego ustawie tym bardziej nie można dopuścić tego w uchwale. Na kwestię tę orzecznictwo sądowoadministracyjne zwracało uwagę już wcześniej. Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnego przewidzianego upoważnienia ustawowego” (wyrok z dnia 25 marca 2003 r. sygn. akt II SA/Wr 2572/02).

Ad. b): Postanowienia §§ 9 i 10 uchwały stoją natomiast w sprzeczności do art. 7 ust. 1 ustawy stanowiącego, że „W lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1m² powierzchni użytkowej lokali, z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową a w szczególności:

- 1) położenie budynku;

- 2) położenie lokalu w budynku;
- 3) wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan;
- 4) ogólnego stanu technicznego budynku”.

Zaskarżona uchwała nie precyzuje regulowania czynszu z uwagi na położenie budynku jako odrębnej przesłanki. Różnicuje zaś czynsz w poszczególnych miejscowościach w zależności od wyposażenia budynku, lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan techniczny. Organ nadzoru zarzuca więc trafnie, że tym samym uchwała prowadzi do naruszenia art. 32 Konstytucji, według którego „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.

Ta konstytucyjna zasada – w sytuacji regulowania kwestii czynszowych znajdowałaby swój wyraz istotnie w tym, że to położenie budynku przede wszystkim wpływałoby na wysokość tych należności.

Ad. c): Postanowieniem §13 uchwała wykroczyła zaś poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 21 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy. W żadnym z tych przepisów nie można dopatrzeć się podstawy regulowania terminu i sposobu uiszczania czynszu i opłat za świadczenia. Mówią one iż, „Rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy”. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności: zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu”.

Kwestie te niewątpliwie należą do podmiotu gospodarującego mieszkaniowym zasobem gminy, którym jest wójt jako jej organ wykonawczy (por. art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym). Organ ten natomiast reguluje je stosując stosowne unormowania Kodeksu cywilnego, zwłaszcza art. 3511. Ad. d): Przepisów tego aktu prawnego nie można jednak stosować w sprawach uregulowanych w uchwale, której przedmiotem jest wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Nie ulega wątpliwości, że takie działanie jest uzasadnione przez organ wykonawczy gminy podczas czynności wynajmowania lokalu.

W żadnym razie zaś nie może tego czynić organ stanowiący – brak bowiem ku temu podstawy prawnej, a niezależnie od tego prawidłowe wykonanie przepisu upoważniającego radę gminy do uchwalenia takiego programu czyniłoby uchwałę aktem prawnym samoistnym bez odsyłania do jakichkolwiek regulacji prawnych. Powołane wyżej Zasady techniki prawodawczej w §2 stanowią nadto, że ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw nie pozostawiając poza zakresem swego normowania istotnych fragmentów tej dziedziny. Zasadę tę można odnieść do badanej uchwały z taką samą argumentacją, którą Sąd powołał stosując w toku kontroli § 4 ust. 1 Zasad.

Z tych względów na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) dalej ppsa Sąd orzekł jak w sentencji wyroku.

Orzeczenie o kosztach znajduje uzasadnienie w art. 200 ppsa.