

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 lipca 2009 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Henryk Ożóg Sędzia WSA Lidia Serwiniowska Sędzia WSA Wanda Wiatkowska – Ilków (sprawozdawca)
Protokolant	Robert Hubacz

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 23 lipca 2009 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Świdnicy
z dnia 27 sierpnia 2004 r. nr XXIII/254/04
w przedmiocie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu
Gminy Miasto Świdnica

- I. stwierdza nieważność § 25 zaskarżonej uchwały,
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie opisanym w pkt I,
- III. zasądza od Gminy Miasto Świdnica na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (słownie dwieście czterdzieści) złotych tytułem kosztów zastępstwa prawnego.

U Z A S A D N I E N I E

Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 50 § 2, art. 53 § 1 i 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1270 ze zm.); zwanej dalej p.p.s.a., wniósł skargę na § 25 uchwały nr XXIII/254/04 Rady Miejskiej Świdnicy z dnia 27 sierpnia 2004 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasto Świdnica oraz § 1 pkt 10 uchwały nr XIV/152/07 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 26 października 2007 r. zmieniającej uchwałę nr XXIII/254/04 zarzucając Radzie Miejskiej Świdnicy podjęcie wskazanych przepisów z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2005 r. nr 31, poz. 226 ze zm.); zwanej dalej ustawą o ochronie praw lokatorów i wnioskiem o stwierdzenie nieważności wskazanych paragrafów uchwał. Żądania te, zawarte w jednej skardze, zostały po myśli art. 57 § 3 p.p.s.a. rozdzielone do odrębnego rozpoznania. Przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie jest ocena legalności § 25 uchwały Rady Miejskiej w Świdnicy nr XXIII/254/04 z dnia 27 sierpnia 2004 r. W uzasadnieniu podniesiono, że w toku badania wskazanych uchwał organ nadzoru stwierdził, że naruszają one w sposób istotny art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, jednakże z uwagi na upływ 30 dniowego terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewoda Dolnośląski wniósł na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. § 25 zaskarżonej uchwały brzmi: „1. Kierując się zasadami racjonalnej gospodarki mieszkaniowej lokale w nowo wybudowanych budynkach Prezydent Miasta przeznaczają do wynajmu w zamian za czynsz ustalony w drodze przetargu publicznego, 2. Cenę wywoławczą w postępowaniu przetargowym stanowi stawka określona przez Prezydenta Miasta, nie mniejsza jednak niż stawka określona w § 10 uchwały nr XXXVII/454/02 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie ustalenia zasad polityki czynszowej na lata 2002-2006, 3. Pierwszeństwo w ubieganiu się o lokal w przetargu ograniczonym, mają osoby znajdujące się na listach wykwaterowań oraz dotychczasowi najemcy lokali mieszkalnych oddający zajmowane mieszkania Miastu.” W § 1 pkt 10 uchwały nr XIV/152/07 z dnia 26 października 2007 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasto Świdnica, Rada Miejska postanowiła: „§ 25 ust. 2 otrzymuje brzmienie: 2. Cenę wywoławczą w postępowaniu przetargowym stanowi stawka określona przez Prezydenta Miasta nie mniejsza jednak niż 3 % wartości odtworzeniowej 1 m² powierzchni użytkowej lokalu”. Skarżący zarzucił, że uchwalając powyższe przepisy Rada Miejska dopuściła możliwość kształtowania wysokości czynszu w mieszkaniach komunalnych w drodze przetargu publicznego. Ostateczna wysokość czynszu została uzależniona wyłącznie od wyniku przetargu. Tymczasem zgodnie z art. 7 i 8 ustawy o ochronie praw lokatorów, jeżeli właścicielem nieruchomości jest jednostka samorządu terytorialnego, stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu wchodzącego

w skład mieszkaniowego zasobu gminy ustala organ wykonawczy tej jednostki, na podstawie uchwały rady gminy, określającej zasady polityki czynszowej, uwzględniając czynniki podwyższające lub obniżające ich wartość użytkową - wskazane w art. 7. Ustawodawca wprowadził zasadę ustalenia wysokości czynszu za 1m² powierzchni użytkowej z uwzględnieniem czynników mających wpływ na jej wysokość, a także wskazał te spośród nich, które uznał za bezwzględnie obowiązujące. Oznacza to, że czynniki wymienione w ustawie muszą być obligatoryjnie uwzględnione jako przesłanki ustalenia stawki czynszu – co nie wyklucza możliwości stosowania przez organy gminy także innych czynników mających wpływ na obniżenie lub podwyższenie ich wysokości. Według Wojewody, Rada Miejska w Świdnicy dopuszczając możliwość ustalenia wysokości czynszu w lokalach komunalnych w sposób odmienny niż przewidział ustawodawca, przekroczyła swoje kompetencje. Wskazał dalej, iż podstawą zasady demokratycznego państwa prawnego, o której stanowi art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - jest art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie prawa. To oznacza, że działanie organu władzy, w tym także i rady gminy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Zgodnie z art. 94 Konstytucji akty prawa miejscowego są podejmowane w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe, ale organ stanowiący musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. W doktrynie i orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto, normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzenia kompetencji w drodze analogii. W odpowiedzi na skargę organ uchwałodawczy wniósł o jej oddalenie. Podniósł, że w uzasadnieniu skargi Wojewoda Dolnośląski nie wskazuje jasno na czym polega istotne naruszenie art. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów. Jeżeli, zdaniem Wojewody, zgodnie z zapisem uchwały nieuwzględnione zostały czynniki podwyższające lub obniżające czynsz to należy zważyć, że ustawa zobowiązuje właściciela do uwzględnienia a nie zróżnicowania stawek czynszu w związku z wymienionymi czynnikami. Logiczna wykładnia tego zapisu jest taka, że właściciel powinien ocenić na ile wymienione powyżej względy wpływają na stawkę czynszu. Wskazał też, że kwestionowany przez Wojewodę § 25 uchwały dotyczy wyłącznie lokali w nowo wybudowanych budynkach. Oczywiście jest, że Rada Miejska podejmując zaskarżone zapisy i Prezydent Miasta ustalając stawkę czynszu, mając na uwadze treść ustawy, doprowadzili do ustalenia stawek czynszu w opisanym zasobie z uwzględnieniem brzmienia art. 7 ust. 1 ustawy. Zawarty w § 1 pkt 10 uchwały zmieniającej zapis o tym, że stawka wywoławcza jest nie mniejsza niż 3% wartości odtworzeniowej 1m² powierzchni użytkowej budynku dobitnie o tym świadczy. Oceniono, że walory nowej zabudowy są tak duże, że uzasadnione jest ustalenie stawki czynszu w przyjęty sposób. Zwrócił uwagę, że wyrażona w art. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów intencja, aby czynsz uzasadniał rzeczywistą jakość najmowanego

lokalu, jest zachowana w przyjętych przez Radę Miasta rozwiązaniach wręcz wzorcowo. Po raz pierwszy uwzględnienie czynników wymienionych w ustawie dokonywane jest w momencie ustalenia stawki wywoławczej, po raz drugi w momencie zatwierdzenia wyników licytacji. Najemcy decydując się na zaproponowanie własnej stawki, uwzględniają wszelkie aspekty przewidziane w ustawie. Praktyka stosowania uchwały w Świdnicy potwierdza słuszność przyjętego rozwiązania. Jeżeli by przyjąć, że istotne naruszenie prawa polega na tym, że według zakwestionowanych zapisów to nie Prezydent ustala stawkę czynszu, także nie można się zgodzić ze stanowiskiem skarżącego. Zaskarżone przepisy stanowią, że Prezydent Miasta ustala stawkę wywoławczą. W istocie jest to ustalenie stawki. Jeśliby jednak uznać, że wadą tego zapisu jest ustalenie stawki wywoławczej, a nie ostatecznej, także nie występuje istotne naruszenie art. 7 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy. Prezydent Miasta przyjmując stawki oferowane przez najemców, de facto ustala ich wysokość. Zwrócić należy uwagę, że zgodnie z uchwałą nr VI/68/07 z dnia 30 marca 2007 r. Prezydent Miasta ustala zarządzeniem bazowe stawki czynszu, które zgodnie z § 5 ust. 1 uchwały z dnia 30 marca 2007 r. są zmieniane w zależności od czynników wpływających na jakość lokalu mieszkalnego. Ewentualne obniżki następują automatycznie, nie powodując konieczności, na przykład, wydawania stosownych zarządzeń Prezydenta Miasta, ustalających różne stawki w odniesieniu do różnych lokali. Zasada ta nie jest podważana przez Wojewodę Dolnośląskiego. Jeśli więc taki stan prawny nie jest kwestionowany, to nie ma uzasadnienia aby za niezgodne z prawem uznać faktyczne stawki czynszu poprzez przyjęcie propozycji lokatora. Bezpodstawny jest również zarzut nieuwzględnienia przez Radę Miejską treści art. 8 ustawy o ochronie praw lokatorów, ponieważ Miasto Świdnica posiada obowiązującą uchwałę dotyczącą wieloletniego programu na lata 2007 - 2011, uwzględniającą zapisy art. 8. Żaden z zapisów tej uchwały nie jest kwestionowany przez Wojewodę. Podniósł też, że zarzuty dotyczące naruszenia Konstytucji są nietrafne, gdyż nie doszło do sprzeczności z określonym zapisem prawnym. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. nie zawiera zapisu zakazującego ustalenia stawek czynszu w drodze publicznego przetargu. Nie ma sprzeczności z prawem, jeżeli określone rozstrzygnięcie podjęte przez organ nie jest wyraźnie zakazane przez ustawodawcę i mieści się w granicach uznania. Na przedstawione rozumienie art. 91 ustawy o samorządzie gminnym organ przywołał komentarz do tego przepisu autorstwa Wiesława Kisiela, Stefana Płażka, Pawła Chmielnickiego, Piotra Dobosza i innych (Warszawa 2004 r., Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis). Zarzucił, że przywołany przez Wojewodę Dolnośląskiego wyrok Trybunału Konstytucyjnego jest niezrozumiały. Organy Gminy Miasto Świdnica, nie naruszyły zakazu domniemania kompetencji jak i zakazu wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze. Twierdził, że w kwestionowanych przepisach nie można dopatrzeć się jakichkolwiek uchybień. Mają one na celu racjonalizację praktyki mieszkaniowej. Metoda zasiedlenia mieszkań komunalnych w Świdnicy spotkała się z dużym uznaniem innych gmin. Jest przejrzysta i obowiązuje od wielu miesięcy. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy

administracyjne są właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych. Uchwała rady gminy jest prawidłowa jeżeli jest zgodna z przepisami prawa, które zawierają upoważnienie do wydania takiego aktu oraz określają tryb postępowania prawodawczego. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1270 ze zm.) sądy administracyjne orzekają w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Zatem sądy administracyjne mogą zakwestionować zaskarżone akty prawa miejscowego, tylko wtedy gdy są one niezgodne z prawem. W niniejszej sprawie takie wady i uchybienia występują - skarga zatem zasługuje na uwzględnienie. 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 (zarządzenie) wydano z naruszeniem prawa. Samorząd terytorialny jest elementem władzy wykonawczej i wykonuje część zadań należących do tej władzy (art. 163 Konstytucji). Konstytucja przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie przyznanych im uprawnień samodzielność podlegającą z mocy art. 165 Konstytucji ochronie sądowej. Zgodnie z art. 171 Konstytucji działalność ta podlega nadzorowi wskazanych organów, z punktu widzenia legalności. Wynika to również z art. 86 ustawy o samorządzie gminnym. Działalność prowadzona przez organy samorządu terytorialnego opiera się na ustawach i musi się mieścić w granicach ustanowionych przez ustawy. Kwestia zgodności działania organów samorządu terytorialnego z prawem podlega nadzorowi organów administracji. Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi; „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90”. Przepis ten określa sposób wykonywania nadzoru oraz skutki prawne stwierdzenia nieważności uchwały, zatem obowiązek stwierdzenia nieważności uchwały należy do organu nadzoru. Z powyższego wynika, że każda uchwała rady miejskiej dotknięta istotnymi wadami prawnymi jest nieważna od dnia jej wydania. W niniejszej sprawie organ nadzoru przekroczył 30 dniowy termin do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego wskazanego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W tej sytuacji, zgodnie z art. 93 ust. 1 wskazanej ustawy, zaskarżył uchwałę do sądu administracyjnego. Zaskarżona uchwała ma charakter normatywny, odnosi się bowiem do wszystkich osób zamieszkałych na terenie miasta Świdnica. Jako normatywny akt wykonawczy, należący do kategorii prawa miejscowego, uchwała powinna spełniać wymogi prawne ustanowione dla tej kategorii aktów. Punktem wyjścia jest regulacja zawarta w art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, według której źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Art. 94 Konstytucji stanowi zaś, że organy jednostek

samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Konstytucja częściowo określa tryb prawodawczy, częściowo odsyła do ustawy zwykłej. Taką ustawą w tym przypadku jest ustawa o samorządzie gminnym. W jej rozdziale 4 - akty prawa miejscowego stanowione przez gminę – dokonano podziału tych aktów na dwie kategorie - akty wykonawcze (art. 40 ust. 2) i akty porządkowe (art. 40 ust. 3). Zaskarżona uchwała należy do kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Została bowiem wydana w wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz.U. nr 71, poz. 733 ze zm.). Dla rozstrzygnięcia skargi istotna jest wykładnia powołanych przepisów, określających kompetencje prawodawcze rady, stanowiących upoważnienie do wydania zaskarżonej uchwały, a także przepisów ustawowych regulujących materię normowaną uchwałą. Sporna uchwała Rady Miejskiej w Świdnicy nr XXIII/254/04 z dnia 27 sierpnia 2004 r. jak stwierdzono powyżej, w podstawie prawnej powołuje art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. Art. 21 ust. 1 pkt 2 wymienionej ustawy stanowi, że rada gminy uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Z brzmienia powyższego przepisu jak również art. 7 tej ustawy, wynika w ocenie sądu jednoznacznie, że ma on charakter przepisu ius cogens. Stanowi on władczo, 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, w szczególności położenia budynku, położenia lokalu budynku, wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu, ogólnego stanu technicznego budynku”. Niewątpliwie stanowi on, kto ustala stawki czynszu i w jaki sposób. Dokładnie tak, jak zinterpretował ten przepis w skardze skarżący. Czynniki wymienione w ustawie, każdorazowo winny być brane pod uwagę. Inne, o czym świadczy użyte określenie w szczególności, mogą. W ocenie Sądu przedstawiona w odpowiedzi na skargę realizacja przepisu poprzez akceptację stawki czynszu ustalonej w drodze przetargu jest obejściem tego przepisu. Związanie wynikające z art. 7 omawianej ustawy, według Sądu, wynika z celu ustawy i roli gminy, jaką przypisał jej ustawodawca w art. 1 i art. 4 ustawy. Jak wskazuje sama nazwa aktu prawnego ma on chronić lokatorów. Ochrona ta jest realizowana w dwóch zasadniczych płaszczyznach: cenowych i zapewnienia stałości stosunku najmu. Z treści powoływanych przepisów wynika, że ustawa reguluje zasady i formy ochrony praw lokatorów oraz zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminnym (art. 1), a do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, zapewnienia lokali socjalnych i lokali zamiennych, a także zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. W ocenie Sądu, w niniejszej sprawie, mamy do czynienia z istotnym naruszeniem prawa, o którym stanowi art. 91 ustawy o samorządzie gminnym. Zaistniała bowiem wyraźna sprzeczność pomiędzy zapisem § 25

kwestionowanej uchwały a art. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów. Wynika ona wprost z treści powołanego przepisu. Zatem, po myśli cytowanego przez organ nadzoru w skardze wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 sierpnia 1990 r. sygn. akt SA/Gd 796/90 (OSP 1991, nr 5, poz. 129), stanowi podstawę do uwzględnienia skargi zgodnie z art. 147 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, o czym orzeczono w sentencji wyroku.