

III SA/GI 473/23 - Wyrok WSA w Gliwicach

Data orzeczenia	2024-03-04	orzeczenie prawomocne
Data wpływu	2023-06-20	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach	
Sędziowie	Barbara Brandys-Kmiecik /przewodniczący sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6214 Czynsze regulowane 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	
Hasła tematyczne	Samorząd terytorialny Gospodarka mieniem Gospodarka komunalna	
Sygn. powiązane	III OSK 2028/24 - Wyrok NSA z 2024-12-06	
Skarżony organ	Rada Miasta	
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność uchwały w części	
Powołane przepisy	Dz.U. 2023 poz 40 art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 91 ust. 1, art. 101 ust. 1 <i>Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - t.j.</i> Dz.U. 2022 poz 172 art. 7, art. 8, art. 21 ust. 2 pkt 4 <i>Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t. j.)</i> Dz.U. 1997 nr 78 poz 483 art. 7, art. 32 <i>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.</i>	

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Marzanna Sałuda, Sędziowie Sędzia WSA Barbara Brandys-Kmiecik (spr.), Asesor WSA Adam Pawlyta, Protokolant Referent Magdalena Janik, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 lutego 2024 r. sprawy ze skargi E. Z., H. S., B. S., Wojewody Śląskiego na uchwałę Rady Miasta Katowice z dnia 25 listopada 2021 r. nr XLI/916/21 w przedmiocie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Katowice na lata 2021-2025 1) stwierdza nieważność § 19 ust. 4 – 7 oraz ust. 8 zd. 2 załącznika do zaskarżonej uchwały; 2) stwierdza nieważność § 1 ust. 2 pkt 2, § 9 ust. 2, ust. 3 oraz ust. 4 w zakresie "-3" załącznika nr 7 do zaskarżonej uchwały; 3) umarza postępowanie w zakresie § 1 ust. 2 pkt 1 i § 9 ust. 1 załącznika nr 7 do zaskarżonej uchwały.

UZASADNIENIE

Pismem z 17 maja 2023 r. E. Z., H. S. i B. S. (dalej: strona skarżąca, skarżące) wniosły skargę o stwierdzenie nieważności uchwały nr XLI/916/21 Rady Miasta Katowice z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Katowice na lata 2021-2025, odnośnie zapisów zawartych w załączniku nr 7 "Czynniki różnicowania stawek czynszu za 1 metr kwadratowy powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych", to jest § 9 ust. 2-4.

Zarzuciły naruszenie:

- art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483; dalej Konstytucja RP) poprzez naruszenie zasady równości wobec prawa uznając, iż wykwaterowanie z lokali mieszkalnych pozostających w byłym zasobie S Sp. z o. o. w K. mieszkańców budynku położonego w K.przy ul. [...] uwolniło najemców od obowiązku płacenia tzw. "czynnika wyrównawczego";
- art. 7 Konstytucji RP poprzez przekroczenie przez Prezydenta Miasta Katowice ustawowej granicy płynącej z zapisów ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725; dalej u.o.p.l.) oraz ustalenie stawki czynszu, która nie znajduje ustawowego uzasadnienia w zakresie tzw. "czynnika wyrównawczego";
- art. 39 u.o.p.l. poprzez wskazywanie na pojęcie "czynsz wolny", które ustawodawca uchylił z porządku prawnego;
- art 7 ust. 1 pkt 1-4 u.o.p.l. poprzez ustalenie elementów stawki czynszu, która nie znajduje ustawowego uzasadnienia i narzucenie na najemców przejętego przez miasto Katowice zasobu S Sp. z o. o. obowiązku płacenia tzw. "czynnika wyrównawczego", którego wartość stanowi różnicę pomiędzy stawką czynszu obowiązującą w umowie najmu lokalu a stawką czynszu ustaloną zarządzeniem Prezydenta Miasta Katowice; tak ustalony składnik czynszu jest w ocenie skarżących poza wartością użytkową lokalu;
- art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 4 u.o.p.l. poprzez uznanie, że Rada gminy jest uprawniona do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, w którym narzuca się na najemcę lokalu gminnego obowiązek płacenia wraz z czynszem tzw. czynnika wyrównawczego jako podwyżki czynszu w związku z nabyciem od spółki mieszkaniowej.

W uzasadnieniu wyjaśniły, że czynsz najmu dla lokalu gminnego, z którego korzystają, regulowany jest przez sporną uchwałę i podzielony na dwie części tj. czynnik wyrównawczy w stawce 5,2 zł za m2 oraz 6,33 zł za m2 jako stawka czynszu podstawowego. Wskazały, że w skarżonej regulacji § 9 ust. 2 i ust. 3 zapisano – ust. 2 tj. w stawce czynszu w umowach najmu lokalu mieszkalnego o czynszu wolnym, zawartych przed nabyciem lokalu do mieszkaniowego zasobu miasta Katowice uwzględniony jest czynnik wyrównawczy, którego wartość stanowi różnicę pomiędzy stawką czynszu obowiązującą w umowie najmu lokalu, a stawką czynszu

ustaloną zarządzeniem Prezydenta Miasta Katowice z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających, określonych w § 1; w ust. 3, że ustalona stawka czynszu zgodnie z ust. 2 nie ulega zmianie (uwzględnia czynnik wyrównawczy) przy zamianie lokalu mieszkalnego w ramach tego samego zasobu, przyjętego do zarządzania przez jednostką organizacyjną na podstawie odrębnych umów podpisanych z podmiotami zewnętrznymi. Natomiast pojęcie czynszu wolnego nie obowiązuje w polskim porządku prawnym od dnia 10 lipca 2001 r. W ocenie skarżących czynsz wolny obejmował jedynie podmioty o charakterze prywatnym, natomiast przejęty przez Miasto Katowice zasób nigdy nie był zasobem o charakterze prywatnym w takim rozumieniu, iż czynsze, które dyktowano najemcom miały charakter czynszu wolnego. Zaznaczyły, iż pierwotnie lokale te stanowiły lokale zakładowe, które zamiast przejść ręce ich najemców w drodze prawa pierwokupu, zostały przejęte jako aport do spółek mieszkaniowych. Przedstawiły proces naliczania stawek czynszu akcentując, że umowy najmu, które były podpisywane z poprzednikami prawnymi Miasta Katowice tj. S Sp. z o.o. w K. i wszyscy najemcy stawkę czynszu dyktowaną zawsze mieli w oparciu o wskazany wskaźnik zgodnie z obowiązującymi przepisami, tj. ustawy o ochronie praw lokatorów, a w szczególności art. 8a ust. 4, zgodnie z którym podwyżka w wyniku której wysokość czynszu albo innych opłat za używanie lokalu w skali roku przekroczy albo następuje z poziomu wyższego niż 3% wartości odtworzeniowej lokalu może nastąpić w uzasadnionych przypadkach, o których mowa w ust. 4a albo w ust. 4e. Najem w zasobie S Sp. z o.o. w K. nigdy nie przekroczył 3% wartości odtworzeniowej lokalu. Jeżeli zatem rozumieć "czynsz wolny", jako czynsz rynkowy, to Spółka Mieszkaniowa D Sp. z o.o. w K. nigdy nie obciążała skarżących stawką najmu, która by wykraczała poza cytowaną ustawę. Zaskarżona uchwała obciąża tzw. "czynnikami wyrównawczymi" na mocy prawa miejscowego, które narusza zasadę równości w zakresie traktowania innych najemców lokali gminnych w ten samej sytuacji prawnej, tj. w zakresie w jakim najemcy tego samego zasobu S Sp. z o.o. w K., po wykwaterowaniu ich do innych lokali gminnych, zostali uwolnieni od obowiązku jego płacenia.

W kolejnych pismach procesowych Skarżące podtrzymywały konsekwentnie zasadność wniesionych zarzutów.

W odpowiedzi na skargę Rada Miast wniosła o jej oddalenie wskazując, że zarzuty Skarżących nie zasługują na uwzględnienie. Ustosunkowując się do kolejnych zarzutów wyjaśniono, że nabycie przez miasto Katowice od S Sp. z o.o. nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi w żaden sposób nie pogorszyło sytuacji finansowej osób zamieszkujących lokale mieszkalne w ww. budynkach. Czynsze na podstawie wskazanych przez skarżące przepisów, a także stosownie do przepisu art. 678 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r., poz. 1360; dalej k.c.), zostały utrzymane na dotychczasowym poziomie. Uchwała z 22 lipca 2021 r., nr XXXVII/820/21, przyznaje najemcom lokali mieszkalnych w budynkach nabytych od S Sp. z o.o. wyższe, bardziej korzystne bonifikaty niż obowiązujące najemców innych lokali mieszkalnych stanowiących własność miasta Katowice. Świadczy to o preferencyjnym traktowaniu przez Radę Miasta Katowice najemców lokali w budynkach nabytych od S Sp. z o.o. przy wykupie lokali. Przedstawiono proces przejmowania lokali podkreślając uzyskane przez miasto Katowice wsparcie zakupu byłych lokali zakładowych. Sporna uchwała w żadnym miejscu nie zawiera pojęcia "czynszu wolnego", a ujęte w art. 7 u.o.p.l. sformułowanie "w szczególności" pozwala przyjąć, że dopuszczalne jest uwzględnienie również innych elementów, które mogą wpłynąć na obniżenie lub podwyższenie czynszu.

Pismem z 5 lipca 2023 r. również Wojewoda Śląski wniósł skargę o stwierdzenie nieważności uchwały nr XLI/916/21 Rady Miasta Katowice z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Katowice na lata 2021-2025, w części:

- § 19 ust. 4-6 Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Katowice na lata 2021-2025, stanowiącego załącznik do uchwały oraz § 1 ust. 2 i § 9 załącznika Nr 7 do Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Katowice na lata 2021-2025, jako niezgodnej z art. 7 ust. 1 i art. 8 pkt 1 u.o.p.l. w związku z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy i art. 32 Konstytucji RP;

- § 19 ust. 7 i ust. 8 zd. 2 Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Katowice na lata 2021-2025, stanowiącego załącznik do uchwały, jako niezgodnej z art. 7 ust. 1 i art. 8 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 4 u.o.p.l. oraz art. 40 ust. 1 I ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.; dalej u.s.g.) w związku z art. 2 i art. 169 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu podkreślił, że zróżnicowanie wysokości stawek czynszu w oparciu o nieznany ustawie "czynnik wyrównawczy" godzi w określoną w art. 32 Konstytucji RP zasadę równości wobec prawa. Obciążenie grupy najemców, bez konkretnego uzasadnienia wynikającego z przepisu ustawy, nie pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią regulacji uchwały, ani wagą interesu, któremu różnicowanie miałoby służyć; nie pozostaje również w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostały naruszone w wyniku wprowadzenia różnicowania - a tym samym stanowi niedopuszczalną dyskryminację podmiotów wobec prawa.

W odpowiedzi Rada Miasta wskazała na wydane już wyroki sądów administracyjnych obu instancji akcentując, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wydał 25 kwietnia 2022 r. wyrok o sygn. akt III SA/GI 277/22, w którym rozstrzygnął m. in. o zgodności z przepisami prawa § 1 ust. 2 pkt 1 oraz 9 ust. 1 załącznika Nr 7 do załącznika nr 1 do uchwały Rady Miasta Katowice w sprawie przyjęcia Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Katowice, a zatem uznać należy, że sprawa objęta skargą pomiędzy tymi samymi stronami w tej części została już prawomocnie osądzona i skarga w tej części winna zostać odrzucona (art. 58 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2023 r. poz. 1634; dalej "p.p.s.a.").

Wyjaśniła także, że polityka mieszkaniowa Miasta Katowice w zakresie m. in. wynajmowania lokali mieszkalnych o powierzchni powyżej 80 m² ze stawką czynszu ustaloną w drodze przetargu, była przedmiotem kontroli WSA w Gliwicach (wyrok z 30 marca 2021 r., sygn. akt III SA/GI 159/21, NSA wyrok o sygn. akt III OSK 6685/21 z 9 lutego 2023 r.) oraz Najwyższej Izby Kontroli (wystąpienie pokontrolne sygn. LKA.410,012.01.2021, nr P/21/026), która nie stwierdziła jakichkolwiek nieprawidłowości w badanym obszarze. Nadto w umowach najmu zawieranych przez miasto Katowice na podstawie zarządzeń Wojewody Śląskiego w nieruchomościach przejmowanych przez Skarb Państwa - Prezydenta Miasta Katowice od innych podmiotów również naliczany jest czynnik wyrównawczy, którego wysokość obliczana jest analogicznie jak w komunalnym zasobie mieszkaniowym miasta Katowice. Co więcej, na konieczność utrzymania czynszów na dotychczasowym poziomie w lokalach przejmowanych przez Skarb Państwa od innych podmiotów, wskazywał Wojewoda Śląski w korespondencji kierowanej do Prezydenta Miasta Katowice. Podkreślono, że uchwała w sprawie przyjęcia Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Katowice na lata 2021-2025 nie różnicuje obywateli i zapewnia ich równe traktowanie. Nabycie przez miasto Katowice od innych podmiotów nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi, w tym od S Sp. z o.o., od którego miasto Katowice zakupiło w 2019 i 2021 roku zasób nieruchomości obejmujący 612 lokali mieszkalnych, w żaden sposób nie pogorszyło sytuacji finansowej osób zamieszkujących lokale mieszkalne w ww. budynkach. Zastosowany w naliczeniach czynnik wyrównawczy w przypadku zasobu przejętego do zasobu stanowi wyłącznie wskaźnik uzupełniający pomiędzy stawką czynszu w zasobie komunalnym, a tą wynikającą z umów najmu zawartych przez najemców z poprzednim wynajmującym. Zastosowanie czynnika wyrównawczego w stawce czynszu lokali przejmowanych od innych podmiotów zostało przyjęte przez Radę Miasta Katowice w programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Katowice jako jedna z zasad polityki czynszowej, co jest zgodne z przepisem art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Ponadto pismem z 6 września 2023 r. udział w postępowaniu zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich wnioskując o stwierdzenie nieważności § 19 ust. 4-6 uchwały Nr XLI/916/21, oraz § 1 ust. 2 pkt 2 oraz § 9 ust. 2-4 załącznika nr 7 do uchwały Nr XLI/916/21. Zarzucił im naruszenie art. 7 ust. 1 u.o.p.l., oraz art. 7, art. 32 i art. 94 Konstytucji RP. Podkreślił, że na mocy wskazanych postanowień uchwały Nr XLI/916/21 oraz załącznika nr 7 do niej, a także zarządzenia nr 1608/2021 Prezydenta Miasta Katowice z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu za najem lokali mieszkalnych, za najem socjalny lokali i pomieszczeń tymczasowych stanowiących mieszkaniowy zasób Miasta Katowice, zarządzanych przez jego jednostki organizacyjne, wykonujące tę uchwałę, mieszkańcy lokali mieszkalnych o czynszu w wysokości ustalonej przez poprzednika Wynajmującego (Miasta Katowice), zawartych przed nabyciem lokalu do mieszkaniowego zasobu Miasta Katowice, zostali obciążeni czynszem obejmującym czynnik wyrównawczy. Podczas gdy czynnik w postaci wysokości czynszu najmu ustalonej przez poprzednika Miasta Katowice, w umowach najmu lokalu mieszkalnego zawartych przed nabyciem lokalu do mieszkaniowego zasobu Miasta Katowice, nie powinien wpływać na wysokość czynszu. W świetle art. 7 ust. 1 u.o.p.l. czynnik ten w żaden sposób nie wpływa bowiem na podwyższenie lub obniżenie wartości użytkowej lokalu mieszkalnego. Różnicuje on natomiast najemców w zakresie wysokości stawki czynszu najmu lokali mieszkalnych, przyjmując jako kryterium zróżnicowania to, czy umowa najmu została zawarta z Miastem Katowice, czy też z poprzednikiem Miasta Katowice. Kryterium tego zróżnicowania ma charakter dowolny i nie pozostaje w jakimkolwiek związku z treścią art. 7 ust. 1 u.o.p.l. Tymczasem ustalone w uchwale zasady polityki czynszowej, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 u.o.p.l. powinny być spójne z art. 7 ust. 1 tej ustawy. Warunkowi temu nie odpowiadają zaskarżone przepisy § 19 ust. 4-6 uchwały Nr XLI/916/21 oraz przepisy § 1 ust. 2 pkt 2 i § 9 ust. 2-4 załącznika Nr 7 do tej uchwały. Są one w związku z tym niezgodne z art. 7 ust. 1 ustawy o u.o.p.l. Uchwała Nr XLI/916/21 stanowi akt prawa miejscowego, jej postanowienia powinny więc mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego i nie mogą pozostawać w sprzeczności z aktem wyższego rzędu, jakim jest ustawa u.o.p.l. Zatem uznać należy, że niezgodność kwestionowanych postanowień uchwały Nr XLI/916/21 z art. 7 ust. 1 u.o.p.l. powoduje także, że kwestionowane przez skarżące przepisy naruszają w tym zakresie również art. 94 oraz art. 7 Konstytucji RP. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich sposób uregulowania czynnika wyrównawczego w uchwale Nr XLI/916/21 godzi również w wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP zasadę równości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

Kontrola działalności organów administracji publicznej sprawowana przez sąd administracyjny odbywa się według kryterium legalności (art. 1 § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2022 r. poz. 2492). Powyższej kontroli ustawowo poddane zostały m.in. akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej z mocy art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.

Natomiast z mocy art. 147 p.p.s.a. regulującego procedowanie sądu administracyjnego w kwestii uwzględnienia skargi na uchwały lub akty prawa miejscowego – w § 1 ustawodawca postanowił, że 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.

Z powyższego wynika, że jedynym kryterium rozpoznania sprawy jest zgodność zaskarżonego aktu z prawem, jego legalność. Sąd przy tej ocenie kieruje się jedynie prawem, a nie zasadami celowości, czy słuszności albo sprawiedliwości społecznej.

Wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. organ nadzoru może orzec o nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy w całości lub w części, w razie stwierdzenia że są one sprzeczne z prawem, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Po upływie terminu określonego w tym przepisie organ nadzoru nie może

we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (art. 93 u.s.g.). W niniejszej sprawie Wojewoda stwierdził, iż doszło do rażącego naruszenia prawa, wniósł skargę do tut. Sądu i w tym zakresie ocenie Sądu podlega zasadność podjęcia aktu prawa miejscowego.

Ponadto z mocy art. 101 ust. 1 u.s.g. skargi na uchwały i zarządzenia w sprawach z zakresu administracji publicznej może wnieść każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z tego zakresu. Tym samym skarżące jako właścicielki lokali mieszkalnych objętych sporną uchwałą miały umocowanie do jej zaskarżenia.

Natomiast art. 8 § 1 p.p.s.a. oraz art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r., poz. 1058) regulują udział w postępowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich, który może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, jeżeli według jego oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują temu podmiotowi prawa strony.

Wyjaśnienia na wstępie wymaga, że istnieją dwie kategorie wad uchwał organów gminy (istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa). Nie ulega wątpliwości Sądu, że za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy, uznaje się wydanie aktu bez podstawy prawnej lub z naruszeniem podstawy do podjęcia uchwały. Wskazać należy, że akt prawa miejscowego nie może naruszać nie tylko przepisów ustawy zawierających delegacje do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Zatem do istotnych wad uchwały, które skutkują 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 (zob. Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny 2001/1-2, s. 102).

Za istotne naruszenie prawa należy uznać uchybienia, które prowadzą do skutków nietolerowanych w demokratycznym państwie prawnym (z uzasadnienia wyroku TK z 9.12.2003 r., P 9/02).

Przechodząc na grunt rozpoznawanych skarg, Sąd stanął na stanowisku, że przeprowadzone w określonych na wstępie ramach badanie zgodności z prawem zaskarżonego aktu wykazało, że ich zarzuty i żądania zasługują na uwzględnienie.

Sąd wyjaśnia, że upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego daje Radzie Gminy przepis art. 40 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Na podstawie przepisów tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie m.in. zasad zarządu mieniem gminy, do czego należy gospodarowanie gminnym zasobem mieszkaniowym. W myśl z kolei art. 41 ust. 1 u.s.g. akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.

Natomiast w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały organ powołał się na art. 18 ust. 2 pkt 15 tj. stanowiący o właściwości rady gminy do stanowienia w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy; art. 40 ust. 1 u.s.g., w myśl którego na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy; art. 42 u.s.g. regulujący zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego; art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 u.o.p.l. stanowiące podstawę do uchwalania gminnych programów mieszkaniowych i zasad najmu.

Jednakże w ocenie Sądu, odnosząc powyższe rozważania do okoliczności niniejszej sprawy, uznać należało zasadność zarzutów wniesionych skarg, prowadzącą do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały Rady Gminy w kwestionowanych zakresach § 19 załącznika do spornej uchwały oraz § 1 i § 9 załącznika nr 7. Badając bowiem zgodność z prawem postanowień zaskarżonej uchwały należy wskazać, że art. 21 u.o.p.l. reguluje gminne programy mieszkaniowe i zasady najmu oraz stanowi podstawę do uchwalania przez rady gminy wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy i 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. Zgodnie z ust. 2 pkt 4 wieloletni program powinien obejmować w szczególności zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. Natomiast art. 7 u.o.p.l. reguluje zasady ustalania czynszu w zasobach samorządowych i skarbu państwa. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali, z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową, a w szczególności:

- 1) położenia budynku;
- 2) położenia lokalu w budynku;
- 3) wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu;
- 4) ogólnego stanu technicznego budynku.

Zatem w myśl art. 8 pkt 1 u.o.p.l. - regulującym kompetencje do ustalania czynszu - jeżeli właścicielem jest jednostka samorządu terytorialnego, stawki czynszu, o których mowa w art. 7, ustala organ wykonawczy tej jednostki t.j. w przypadku gminy - zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4.

Natomiast skarżone i wnioskowane do unieważnienia normy spornej uchwały stanowią w § 19 załącznika do tej uchwały:

- w ust. 4, że w stawce czynszu w umowach najmu lokalu mieszkalnego o czynszu w wysokości ustalonej przez poprzednika Wynajmującego, zawartych przed nabyciem lokalu do mieszkaniowego zasobu miasta Katowice uwzględniony jest czynnik wyrównawczy, którego wartość stanowi różnicę pomiędzy stawką czynszu obowiązującą w umowie najmu lokalu, a stawką czynszu ustaloną zarządzeniem Prezydenta Miasta Katowice z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających;
- w ust. 5 - ustalona stawka czynszu zgodnie z ust. 2 nie ulega zmianie (uwzględnia czynnik wyrównawczy) przy zamianie lokalu mieszkalnego w ramach tego samego zasobu, przyjętego do zarządzania przez Zakład na podstawie odrębnych umów podpisanych z podmiotami zewnętrznymi;
- w ust. 6 - ustalona zgodnie z ust. 4-5 wartość czynnika wyrównawczego lokalu jest stała przez cały okres obowiązywania umowy najmu;
- w ust. 7 - w uzasadnionych przypadkach upoważnia się Prezydenta Miasta Katowice do podwyższania czynszu lokali mieszkalnych do maksymalnych granic określonych w Ustawie;
- w ust. 8 zd. 2 - Prezydent Miasta Katowice może zastosować dodatkowe - ponad opisane w ustawie - czynniki podwyższające lub obniżające.

Nadto zakwestionowane zostały normy z załącznika nr 7 do tej uchwały, regulujące czynniki różnicowania stawek czynszu za 1 metr kwadratowy powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych, t.j.:

- § 1 ust. 2 stanowiący, że stawka czynszu ulega podwyższeniu ze względu na czynnik wyrównawczy:
- pkt. 1 dla lokalu powyżej 80 m² powierzchni użytkowej, który został oddany w najem ze stawką czynszu ustaloną w drodze przetargu;
- pkt 2 dla lokalu oddanego w najem ze stawką czynszu ustaloną przez poprzednika Wynajmującego lokal mieszkalny;
- § 9 stanowiący:
- w ust. 2, że wstawce czynszu w umowach najmu lokalu mieszkalnego o czynszu ustalonym przez poprzednika Wynajmującego, zawartych przed nabyciem lokalu do mieszkaniowego zasobu miasta Katowice uwzględniony jest czynnik wyrównawczy, którego wartość stanowi różnicę pomiędzy stawką czynszu obowiązującą w umowie najmu lokalu, a stawką czynszu ustaloną zarządzeniem Prezydenta Miasta Katowice z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających, określonych w § 1;
- w ust. 3 - ustalona stawka czynszu zgodnie z ust 2 nie ulega zmianie (uwzględnia czynnik wyrównawczy) przy zamianie lokalu mieszkalnego w ramach tego samego zasobu, przyjętego do zarządzania przez Zakład na podstawie odrębnych umów podpisanych z i podmiotami zewnętrznymi;
- w ust. 4 - ustalona zgodnie z ust 1-3 wartość czynnika wyrównawczego lokalu jest stała przez cały okres obowiązywania umowy najmu.

W świetle przedstawionych powyżej regulacji – jak zasadnie akcentowały to strony skarżące - czynnik w postaci wysokości czynszu najmu, ustalonej przez poprzednika Miasta Katowice w umowach najmu lokalu mieszkalnego zawartych przed nabyciem lokalu do mieszkaniowego zasobu Miasta Katowice, nie może wpływać na wysokość czynszu; ani na podwyższenie ani obniżenie wartości użytkowej lokalu mieszkalnego. Różnicuje on bowiem najemców w zakresie wysokości stawki czynszu najmu lokali mieszkalnych, przyjmując jako kryterium zróżnicowania fakt czy umowa najmu została zawarta z Miastem Katowice, czy też z poprzednikiem Miasta Katowice, co nie znajduje oparcia w przepisach obowiązującego prawa. Natomiast ustalone w spornej uchwale zasady polityki czynszowej, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 u.o.p.l., powinny być spójne z art. 7 ust. 1 tej ustawy.

Poza tym sporna uchwała stanowi akt prawa miejscowego i jej postanowienia muszą mieć zakotwiczenie i mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego. Słusznie wskazuje się w doktrynie, że wszystkie akty prawa miejscowego mają wykonawczy charakter w szerokim tego słowa znaczeniu. Wykonawczy w stosunku do ustawy charakter mają więc zarówno akty określone przez doktrynę mianem "wykonawczych", jak też akty wydawane na podstawie upoważnień generalnych; jedno i drugie służą wykonywaniu ustawy w tym znaczeniu, że jedno i drugie muszą być zgodne z celami ustawowych upoważnień i nie mogą przekraczać wyznaczonych przez ustawy granic (B. Dolnicki, Komentarz do art. 40, art. 41 ustawy o samorządzie gminnym, Lex Omega). Tym samym Rada Gminy nie może samodzielnie wykraczać poza ramy określonego w ustawie upoważnienia bowiem przekroczenie kompetencji organu uchwałodawczego jest sprzeczne z art. 94 Konstytucji RP.

Nadto z mocy wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach

prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Uchwała natomiast podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy i powinna odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym. Sporna uchwała zaś nie czyni zadość tym wymogom. Sposób uregulowania czynnika wyrównawczego nie mieści się w katalogu z art. 7 u.o.p.l., nawet jeśli przyjąć że ma on charakter otwarty, przykładowy. Katalog ten zawiera bowiem jako czynniki podwyższające lub obniżające wartość użytkową wynajmowanego lokalu - w szczególności - położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan oraz ogólny stan techniczny budynku. Czyli – jak sam ustawodawca już wskazuje – wyłącznie walory użytkowe lokalu. Żadna norma nie zezwoliła na uwarunkowanie możliwości ustalania czynszu od okoliczności ustalenia wysokości stawki czynszu przez poprzednika Miasta Katowice, w umowach najmu lokalu mieszkalnego zawartych przed nabyciem lokalu do mieszkaniowego zasobu Miasta Katowice. Tym samym brak jest podstaw prawnych do stanowienia czynnika różnicującego sytuację prawną najemców w tym zakresie. A przyjęte w spornej uchwale regulacje tym samym godzą również w wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP zasadę równości.

W konsekwencji nie mogły przynieść pożądanego przez Radę Miasta skutku argumenty zawarte w odpowiedziach na poszczególne skargi. Jako chybione należało uznać odwoływanie się do uzasadnień wyroków sądów w sprawach dotyczących zasad wynajmu takich lokali z wycycytowaną stawkę czynszu, ustalenia czynszu w drodze przetargu czy oddania w najem lokalu po uprzednim jego wyremontowaniu przez przyszłego najemcę. W żaden sposób nie można odnosić wyrażanych w tych sprawach stanowisk do przedmiotowej kwestii negowania zasadności zastosowania ww. "czynnika wyrównawczego". Zakresy tych spraw w żaden sposób się nie pokrywają i nie ma tu żadnej adekwatności okoliczności faktycznych i prawnych. Również bezpodstawne w niniejszej sprawie są twierdzenia, że polityka mieszkaniowa Miasta Katowice w zakresie m. in. wynajmowania lokali mieszkalnych była przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli skoro dotyczyła ona mieszkań o powierzchni powyżej 80m² ze stawką czynszu ustaloną w drodze przetargu, co również nie jest tożsame z przedmiotową sporną kwestią. Podobnie bezskuteczne są twierdzenia o procedurze przejmowania lokali, wsparciu bankowym, czy ponoszonych nakładach finansowych. Argumenty te są poza granicami badania legalności aktu zaskarżonego do sądu administracyjnego. Sąd przy ocenie kieruje się jedynie zgodnością z prawem, a nie zasadami celowości, słuszności albo sprawiedliwości społecznej, czy oceną wyrażoną przez instytucje powołane do kontrolowania działalności organów samorządu terytorialnego w zakresie wykorzystywania majątku i wywiązywania się z polityki finansowej. Powyższe zasady i oceny w żaden sposób nie wiążą sądu administracyjnego. Zgodnie bowiem z art. 11 p.p.s.a. wyłącznie ustalenia wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa wiążą sąd administracyjny. Związanie to zakazuje sądowi podważania ustaleń organu administracji publicznej zgodnych z ustaleniami prawomocnego wyroku skazującego oraz nakazuje akceptację ustaleń organu administracji publicznej zgodnych z ustaleniami wyroku skazującego. Związania takiego nie stanowią ustalenia pokontrolne NIK.

Konkludując powyższe uwarunkowania Sąd, działając na mocy art. 147 p.p.s.a. stwierdził nieważność spornej uchwały w części skarżonych przez strony regulacji dotyczących kwestionowanego "czynnika wyrównawczego", ujętych w poszczególnych jednostkach redakcyjnych § 19 załącznika do spornej uchwały tj. ust. 4 – 7 oraz ust. 8 zd. 2; regulacji z załącznika nr 7 do spornej uchwały tj.: § 1 ust. 2 pkt 2; § 9 ust. 2-3 oraz ust. 4 w zakresie "- 3" jako konsekwencji unieważnienia norm z poprzednich ustępów.

Natomiast umorzył postępowanie w części obejmującej żądania unieważnienia § 1 ust. 2 pkt 1 i § 9 ust. 1 załącznika nr 7 do spornej uchwały bowiem te zakresy były już przedmiotem procedowania przez sądy administracyjne obu instancji w wyrokach WSA w Gliwicach z 29 kwietnia 2022r., sygn. akt III SA/GI 277/22 i NSA z 20 września 2023r., sygn. akt III OSK 2028/22. Tym samym niedopuszczalne byłoby ponowne merytoryczne rozpatrywanie sprawy w zakresie prawomocnie rozstrzygniętym. Zgodnie bowiem z art. 153 p.p.s.a. ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie. Natomiast WSA w Gliwicach w ww. wyroku uchylając rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 29 grudnia 2021 r. nr NPII.4131.1.1226.2021 w przedmiocie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Katowice w części stwierdzającej nieważność m.in. § 1 ust. 2 pkt 1 oraz § 9 ust. 1 załącznika nr 7 do spornej uchwały stwierdził, że zamieszczenie w załączniku nr 7 określającym czynniki różnicowania stawek czynszu za metr kwadratowy powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych (§ 1 ust. 2 i § 9 ust. 1 załącznika) było dopuszczalne. Tym samym w części skarg obejmujących te dwie normy niedopuszczalnym było ponowne procedowanie i orzekanie co skutkowało umorzeniem postępowania sądowego na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a.