

II SA/Go 239/11 - Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp.

Data orzeczenia	2011-06-02	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2011-04-26	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp.	
Sędziowie	Grażyna Staniszevska /przewodniczący/ Jacek Jaśkiewicz Marek Szumilas /sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6079 Inne o symbolu podstawowym 607 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	
Hasła tematyczne	Prawo miejscowe	
Skarżony organ	Rada Miasta	
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność zaskarżonego aktu	
Powołane przepisy	Dz.U. 2005 nr 31 poz 266 art.21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 <i>Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego - tekst jedn.</i>	

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Grażyna Staniszevska Sędziowie Sędzia WSA Marek Szumilas (spr.) Sędzia WSA Jacek Jaśkiewicz Protokolant st. sekr. sąd. Agata Przybyła po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 2 czerwca 2011 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego na uchwałę Rady Miejskiej z dnia [...] r., nr XXVI/183/02 w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 3 pkt 1 oraz pkt 3 i § 7 pkt 6, II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w części określonej w punkcie I sentencji wyroku nie podlega wykonaniu.

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia [...] marca 2002 roku Nr XXVI/183/02 Rada Miejska, działając na podstawie art.18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 rok Nr 142 poz. 1591 tekst jednolity) oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu Cywilnego (Dz.U. Nr 71 poz.733) - tj. wersji tych ustaw obowiązujących na dzień jej podjęcia – ustaliła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Uchwała przewidywała m.in., w § 3, iż lokale mieszkaniowego zasobu służyć do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych :

1 .mieszkańców, którzy nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu

2. rodzin i osób o niskich dochodach

Wymóg stawiany w pkt .2 jest spełniony, jeżeli dochód miesięczny brutto przypadający na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy poprzedzających datę zakwalifikowania wniosku nie przekracza:

-200% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym,

-150% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym

3.dochód rodziny ubiegającej się o lokal winien gwarantować płatność czynszu i nie może być niższy niż :

-150% najniższej emerytury liczonej j.w w gospodarstwie wieloosobowym

-100% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym

W § 7 pkt 6 Rada Miejska uchwaliła, że wnioskujący o najem mieszkań mogą 3-krotnie odmówić przyjęcia lokalu, uzasadniając przyczyny odmowy. Trzykrotna odmowa zawarcia umowy najmu jest równoznaczna z

rezygnacją z ubiegania się

o mieszkaniu z gminnego zasobu mieszkalnego i powoduje skreślenie z listy osób oczekujących na mieszkanie. O wykreśleniu wnioskodawca informowany jest w formie pisemnej .

Na powyższą uchwałę, w części obejmującej jej § 3 ust. 1 pkt 1 oraz 3 nadto § 7 pkt 6 skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wniósł Prokurator Rejonowy.

Skarżący zwrócił uwagę, że kompetencję do uchwalania zasad wynajmowania lokali z gminnego zasobu mieszkaniowego przyznaje radzie gminy art.21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. W ust 3 ustawodawca wymienia przykładowo elementy przedmiotowe zasad, które powinna uregulować rada w drodze uchwały. Katalog tych spraw nie ma charakteru zamkniętego co oznacza, że rada gminy może zawrzeć w uchwale także inne niż wyliczone postanowienia ,o ile mieścić się one będą w zakresie przedmiotowym udzielonej delegacji. Zawarty w przepisie zwrot "w szczególności" nakazuje jednocześnie obligatoryjne uwzględnienie w uchwale wszystkich elementów wymienionych w pkt 1-7.

Prokurator zaskarżonej uchwale zarzucił istotne naruszenie prawa a to – art. 4 i art. 21 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego poprzez nieuprawnione ustalenie w § 3 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3, iż Miasto wynajmuje lokale mieszkalne jedynie osobom, które nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu (nieruchomości). Prokurator Rejonowy wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w tym zakresie odwołując się do treści ustawy o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. Nr 142 poz. 1591 z 2001 roku z późn. zm.), która definiuje pojęcie wspólnoty samorządowej określając, że tworzą ją mieszkańcy gminy. W związku z tym zawężenie przez Radę Miejską katalogu osób mogących ubiegać się o lokal z gminnego zasobu mieszkaniowego do osób nie posiadających tytułu prawnego do innego lokalu stanowi rażące naruszenie art. 4 ust.1ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz wykracza poza upoważnienie wynikające z art.21cyt.ustawy .Kryterium decydującym o istnieniu uprawnienia do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy jest istnienie po stronie danej osoby niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych

W ocenie Prokuratora istotne znaczenie ma art.4 omawianej ustawy.

W przepisie tym ustawodawca określił osoby, które posiadają prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu, wskazując, że są nimi osoby nie mające zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, mieszkający na terenie gminy, posiadające niskie dochody. Ustawa o ochronie praw lokatorów, nie wprowadza innych ograniczeń wyłączających możliwość zawarcia umów najmu. W szczególności

Przepis art. 21 ust.3 pkt 1 omawianej ustawy upoważnia radę gminy do określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie

w najem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego ale nie oznacza to, że w grę wchodzi także- określenie dochodu minimalnego, bez którego uzyskiwania zawarcie umowy najmu byłoby niedopuszczalne. Wykładnia celowościowa tego przepisu wskazuje, iż chodzi w nim o dochody maksymalne osoby, które osiągają dochody wyższe od ustalonych przez radę, są bowiem w jej ocenie zdolne do samodzielnego zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych. Odmienne rozumienie pojęcia kryterium dochodowego prowadziłoby do absurdałnego wniosku, iż gmina nie ma obowiązku zaspakajania potrzeb mieszkaniowych osób najbiedniejszych.

W ocenie Prokuratora przyjęte przez Radę Miejską w § 3 pkt 3 kryteria oraz wprowadzenie nowej kategorii prawnej - zdolności czynszowej osób ubiegających się o najem powoduje, że z prawa uzyskania najmu lokali gminnych będą mogły skorzystać osoby nie najuboższe, kosztem osób o najniższym dochodzie w rodzinie, z natury rzeczy nieposiadających zdolności do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie. Zakreślenie kręgu osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy w

formie "widełek" i dokonanie według tego kryterium podziału na uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony (art. 20 ust. 2) oraz uprawnionych do zawarcia jedynie umowy najmu lokalu socjalnego na czas oznaczony (art.23 ust. 1) pozostaje w sprzeczności z przepisami art.4 oraz 21 ustawy o ochronie praw lokatorów oraz łamie konstytucyjną zasadę równości obywateli wobec prawa.

Skarżący wskazał nadto, że przewidziane w § 7 pkt 6 zaskarżonej uchwały skreślenie z listy osób oczekujących na mieszkanie z gminnego zasobu mieszkaniowego na skutek trzykrotnej odmowy zawarcia umowy najmu i uznanie "ze stanowi to rezygnację z ubiegania się o mieszkanie z gminnego zasobu mieszkaniowego jest sprzeczne z celem ustawy i oznacza stworzenie negatywnej przesłanki materialno prawnej wykraczającej poza delegacje ustawową.

Ostatecznie Prokurator Rejonowy wniósł o stwierdzenie nieważności obejmującej § 5 ust.1 pkt 1 i 3, § 6 ust. 2 zaskarżonej uchwały, jako rażąco naruszających przywołane powyżej przepisy rangi ustawowej.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska podtrzymuje swoje stanowisko zawarte w zapisach uchwały i oświadczyła, że zastosuje się do rozstrzygnięcia przyjętego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

W myśl przepisu art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 roku Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola taka sprawowana jest pod względem zgodności

z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy). Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.) – przywoływaną dalej jako : "ppsa" .

Zgodnie z art. 147 § 1 ppsa sąd administracyjny 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. Wprowadzając w ustawie proceduralnej sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. W myśl przepisu art. 91 ust. 1 ustawy O samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 roku, Nr 142, poz. 1591 ze zm.), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

Wskazać w tym miejscu należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych

i doktrynie utrwalony jest pogląd, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik "Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny", Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

W orzecznictwie sądowym za istotne naruszenie prawa, stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności aktu, przyjmuje się wydanie aktu (uchwały) bez podstawy prawnej lub z naruszeniem podstawy do jego

podjęcia.

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. Natomiast zgodnie z art. 93 ust. 1 tej ustawy, po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust 1 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. Natomiast legitymacja prokuratora do zaskarżenia aktu organu gminy wypływa z art. 5 ustawy z dnia 10 czerwca 1985 roku o prokuraturze (Dz. U. Nr 21, poz. 206 ze zm.), zgodnie z którym prokurator może wystąpić do sądu administracyjnego o stwierdzenie nieważności uchwały organu samorządu terytorialnego. Legitymacja prokuratora do wniesienia skargi wynika również z treści art. 50 § 1 ppsa.

Przedmiotem kontroli sądowej w rozpoznawanej sprawie stała się uchwała Nr XXVI/183/02 Rady Miejskiej z dnia [...] marca 2002 roku w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, podjęta na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (obecna wersja obowiązująca – t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.). Nie budzi wątpliwości Sądu, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, gdyż zawiera normy o charakterze generalnym i zarazem abstrakcyjnym, skierowane do podmiotów zewnętrznych wobec gminy.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy, tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2). Jedną z takich form zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jest podjęcie przez radę gminy na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 uchwały W sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Stosownie do treści art. 21 ust. 1 ustawy, rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (pkt 1) oraz zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Stosownie zaś do art. 21 ust. 3 powołanej 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 lokal w innych zasobach; 5) tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków

o najem lokali zawierany na czas oznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej; 6) zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostawały 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.

Powołany przepis oznacza, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali winna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie wskazane w powyższym upoważnieniu ustawowym kwestie, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Ponieważ przywołane wyliczenie jest katalogiem otwartym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może także zawrzeć w przedmiotowej uchwale dodatkowe regulacje. Podkreślić jednak należy, iż wszelkie normy prawa

miejscowego muszą być zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej.

Pojęcie wspólnoty samorządowej zostało zdefiniowane w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, z którego wynika, że tworzy ją z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, w tym przypadku gminy. Takie właśnie znaczenie należy nadać pojęciu wspólnoty samorządowej użytym w art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Mieszkańcem gminy jest zatem każda osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania na terenie tej gminy. Jak wynika z tego przepisu, prawo do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego

z gminnego zasobu ma każdy mieszkaniec gminy nie mający zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, mający niskie dochody. Omawiana ustawa nie wprowadza innych ograniczeń wyłączających możliwość zawarcia umowy najmu lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego.

Treść art. 4 ust. 2 i art. 21 ust. 3 ustawy O ochronie praw lokatorów 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 ma to miejsce w niniejszej sprawie – 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 (zobacz : wyrok NSA

z dnia 17 listopada 2004 roku w spr. I OSK 883/04, LEX nr 164541, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 października 2005 roku w spr. II SA/Wr 110/03, z dnia 22 stycznia 2008 roku w spr. IV SA/Wr 541/07,

z dnia 4 grudnia 2008 roku w spr. IV SA/Wr 485/08, z dnia 12 sierpnia 2010 roku w spr. IV SA/Wr 338/10).

W świetle powyższych rozważań zgodzić się należało z Prokuratorem Rejonowym, iż w myśl powołanej ustawy niedopuszczalne jest wyłączenie z kręgu osób mogących ubiegać się o wynajem lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego osób posiadających tytuł prawny do innego lokalu. Wyłączenie to znajduje zastosowanie jedynie w przypadku najmu lokalu socjalnego, stosownie do treści art. 23 ust. 2 powoływanej ustawy. Kryterium decydującym o istnieniu uprawnienia do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy jest istnienie po stronie danej osoby niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych (przy czym nie chodzi tu o każdą subiektywną potrzebę mieszkaniową, lecz potrzebę zobiektywizowaną warunkami zamieszkiwania uznanymi za kwalifikujące je do poprawy według zgodnych z ustawą kryteriów przyjętych przez radę gminy), nie zaś posiadanie bądź nieposiadanie tytułu prawnego do innego lokalu.

W konsekwencji powyższych rozważań wnioski Prokuratora Rejonowego

o stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały zasługiwał na uwzględnienie.

Badanie drugiego z zarzutów podniesionych w skardze należy rozpocząć od analizy przepisu art. 21 ust. 3 ustawy O ochronie praw lokatorów określającego, wśród zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, do których określania upoważniona jest rada gminy, mianowicie w pkt 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.

W kwestii określenia przez Radę Miejską w § 3 pkt 3 minimalnej wysokości dochodu rodziny ubiegającej się o lokal gwarantujący płatność czynszu stwierdzić należy, iż art. 21 ust. 3 ustawy, poprzez użyte w nim wyrażenie "w szczególności", zezwala co prawda na przyjmowanie przez organ stanowiący gminy także innych, nie wymienionych w tym przepisie kryteriów, nie uprawnia jednakże rady gminy do nierespektowania przy ustalaniu zasad wynajmu lokali ogólnych zasad płynących z ustawy o ochronie praw lokatorów oraz konstytucyjnej zasady równości obywateli względem prawa (art. 32 Konstytucji). Przepis art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy istotnie upoważnia radę gminy do określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego. Nie oznacza to jednak, że w grę wchodzi także uprawnienie rady do określenia dochodu minimalnego, bez którego uzyskiwanie zawarcie umowy najmu byłoby niedopuszczalne. Wykładnia celowościowa tego przepisu wskazuje, iż chodzi w nim o dochody maksymalne – osoby (rodziny), które osiągają dochody wyższe od ustalonych przez radę, są bowiem w jej ocenie zdolne do samodzielnego zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych. Odmienne rozumienie pojęcia "kryterium dochodowego" prowadziłoby do absurdalnego wniosku, iż gmina nie ma obowiązku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób najbiedniejszych.

Tymczasem z art. 20 ust. 1 ustawy O ochronie praw lokatorów wynika

w sposób jednoznaczny, że mieszkaniowy zasób gminy jest tworzony w celu realizacji zadań wynikających z art. 4 ustawy, czyli w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Przyjęte przez Radę Miejską kryteria oraz wprowadzenie nowej kategorii prawnej w postaci – najogólniej rzecz ujmując – zdolności czynszowej osób (rodzin) ubiegających się o najem powoduje, że z prawa uzyskania najmu lokali gminnych będą mogły skorzystać osoby nie najuboższe, kosztem osób o najniższym dochodzie w rodzinie, z natury rzeczy nieposiadających zdolności zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie. Rozwiązanie takie musi budzić zastrzeżenia z punktu widzenia wskazanej wyżej konstytucyjnej zasady równości obywateli względem prawa (zasady wynajmowania lokali mają rangę przepisu prawa miejscowego) i nie może być akceptowane w obowiązującym porządku prawnym, zakładającym konieczność zapewnienia przez wspólnotę gminną określonych potrzeb o charakterze socjalnym. Założenie, że osoby o niskich dochodach nie będą w stanie płacić czynszu nawet w minimalnej wysokości, pozostaje przy tym w sprzeczności z rozwiązaniami przyjmowanymi w innych ustawach regulujących zasady i tryb udzielania pomocy społecznej osobom o najniższych dochodach oraz regulujących zasady przyznawania dodatków mieszkaniowych (vide: wyrok NSA z dnia 6 marca 2003 roku w spr. II SA/Wr 2887/02, OwSS 2003 nr 3, poz. 72, Wspólnota 2002 nr 22, poz. 56, LEX nr 78650 oraz wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 12 kwietnia 2006 roku w spr. II SA/Go 5/06).

Podsumowując powyższe uwagi stwierdzić należy, że chociaż przepis art. 21 ust. 3 ustawy wskazuje, iż zawarte w nim wyliczenie stosownych okoliczności nie jest wyczerpujące – ustawodawca użył w tym przepisie sformułowania iż "zasady wynajmowania (...) powinny określać w szczególności", to jednak ustawowe określenie warunków dopuszczających zawarcie umowy najmu wyklucza dopuszczalność wprowadzenia przez radę gminy innych jeszcze warunków pozaustawowych (wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2010 r., I OSK 1318/09).

Słuszne jest zatem stanowisko skarżącego, iż wskazane przezeń przepisy § 3 ust. 3 zaskarżonej uchwały w istotny sposób naruszają cytowane przepisy art. 4 oraz art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. W ocenie Sądu powyższe ujawnione w zaskarżonej uchwale uchybienie o charakterze istotnym naruszeniu prawa skutkuje stwierdzeniem jego nieważności (vide : wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp z dnia 30 marca 2011 roku w spr. II SA/Go 113/11 i z dnia 13 kwietnia 2011 roku w spr. II SA/Go 142/11).

Sąd uznaje także trafność trzeciego z podniesionych w skardze zarzutów, iż przewidziane w § 7 ust. 6 zaskarżonej uchwały skreślenie z listy osób oczekujących na mieszkanie z gminnego zasobu mieszkaniowego na skutek trzykrotnej odmowy zawarcia umowy najmu i uznanie, że stanowi to rezygnację z ubiegania się o mieszkanie z gminnego zasobu mieszkaniowego, jest sprzeczne z celem ustawy (ratio legis) i oznacza stworzenie negatywnej przesłanki materialnoprawnej wykraczającej poza granice określone delegacją ustawową. Zakwestionowany zapis pozostaje w sprzeczności ze skonkretyzowanym w art. 4 ustawy O ochronie praw lokatorów obowiązkiem gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty spełniających kryteria do ubiegania się o lokal z zasobu mieszkaniowego gminy. Nałożone uchwałą ograniczenie jest niczym nie uzasadnionym pozbawieniem uprawnionych do ubiegania się o najem lokalu z zasobów gminy starań o uzyskanie lokalu najbardziej dla nich odpowiedniego. Zapis taki umożliwia stworzenie nieprawidłowej sytuacji gminie, w której faktycznie wymusi na uprawnionym przyjęcie trzeciego spośród zaproponowanych lokali. Takiego władztwa nad obywatelem nie przyznaje gminie żaden z obowiązujących przepisów, w szczególności ustawy o ochronie praw lokatorów (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp z dnia 23 lutego 2011 roku w spr. II SA/Go 1/11).

Z powyższego względu wniosek Prokuratora Okręgowego o stwierdzenie nieważności § 7 ust. 6 uchwały należało uznać za uzasadniony.

W świetle powyższych rozważań, wobec stwierdzenia przez Sąd

w zaskarżonej uchwale uchybień o charakterze istotnych naruszeń prawa należało, powołując się na przepis art. 147 § 1 ppsa, orzec nieważność jej § 3 pkt 1 i 3 oraz § 7 pkt 6.

Rozstrzygnięcie zawarte w pkt II wyroku wywodzi się z treści art. 152 ppsa.

W kwestii zastosowania ostatniego z wymienionych przepisów Sąd wyraża pogląd, że instytucja wstrzymania zaskarżonego aktu dotyczy także aktu prawa miejscowego. Dostrzec należy, iż pogląd konkurencyjny (wyrok NSA z dnia 16 marca 2010 roku w spr I OSK 1646/09), odwołujący się przede wszystkim do stanowiska zawartego w uchwale 7 sędziów NSA z dnia 15 maja 2000 roku w spr. OPS 1/00, publ. ONSA 2000, nr 4, poz. 134) dotyczył art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). Zgodnie z jego nieobowiązującą aktualnie już treścią "wniesienie skargi do sądu nie wstrzymuje wykonania aktu lub zawieszenia czynności, jednakże sąd może na wniosek strony lub z urzędu wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania tego aktu lub zawieszeniu czynności, zwłaszcza jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia skarżącemu znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków". Przepis ten w istocie zatem odpowiada obecnej regulacji art. 61 § 1 i § 3 ppsa.

Natomiast zakres zastosowania przepisu art. 152 ppsa dotyczy wykonalności w szerokim jej znaczeniu. Zwrot "w razie uwzględnienia skargi sąd

w wyroku określa, czy i w jakim zakresie akt lub czynność nie mogą być wykonane", użyty w komentowanym przepisie, należy zatem traktować jako synonim określenia "czy i w jakim zakresie zawieszona jest moc (skutek prawny) aktu lub czynności".

W tej sytuacji to czy konkretny akt poddaje się wykonaniu w sensie czynienia użytku z uprawnienia bądź wypełnienia obowiązku z niego wynikającego nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia, o którym stanowi wymieniony przepis (Z. Kmiecik, glosa do wyroku NSA z dnia 29 kwietnia 2004 r., OSK 591/04, publ. OSP 2005/4/50; także R. Sawuła, Stosowanie art. 152 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wybrane zagadnienia, publ. PiP z 2004/8/71 i powołane tam poglądy).

