



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 11 czerwca 2015 r.

Poz. 2594

### WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 778/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 25 marca 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Henryk Ożóg

Sędziowie:

Sędzia WSA Anetta Chołuj (sprawozdawca)

Sędzia WSA Lidia Serwiniowska

Protokolant:

Z-ca Kierownika Sekretariatu Agnieszka Figura

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 17 marca 2015 r.

sprawy ze skargi W. Z.

na uchwałę nr XXIV/208/2008 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 26 czerwca 2008 r.

w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Kłodzko oraz na uchwałę nr XXXI/349/2013 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Miasta Kłodzka na lata 2013–2017

- I. stwierdza nieważność rozdziału IV pkt 2 załącznika do uchwały nr XXXI/349/2013 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Miasta Kłodzka na lata 2013–2017;**
- II. dalej idącą skargę odrzuca;**
- III. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w części określonej w pkt I wyroku;**
- IV. zasądza od Gminy Miasta Kłodzka na rzecz skarżącego kwotę 300 (trzysta) zł tytułem zwrotu kwoty uiszczzonego wpisu od skargi.**

## Uzasadnienie

Uchwałą nr XXXI/349/2013 z dnia 31 stycznia 2013 r. Rada Miejska w Kłodzku przyjęła „Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Miasta Kłodzka na lata 2013–2017, stanowiący załącznik do ww uchwały. Uchwałę podjęto w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) oraz art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 z późn. zm. – dalej przywołana jako u.o.p.l.).

W rozdziale IV pkt 2 ww. programu określono zasady obniżania czynszu, którymi ustalono czynniki obniżające stawkę bazową czynszu. Jako czynniki obniżające stawkę bazową czynszu wskazano:

- 1) za lokal jednoizbowy (bez kuchni, wnęki kuchennej albo wspólnej kuchni) – 2%
- 2) za lokal ze wspólną używalnością kuchni, łazienki, przedpokoju, w.c. – 8%
- 3) za lokal z kuchnią bez bezpośredniego oświetlenia naturalnego – 8%
- 4) za lokal w budynku substandardowym (tj. przeznaczonym do rozbiórki) – 35%
- 5) za lokal położony na poddaszu lub w suterenie – 10%
- 6) za lokal położony w budynku znajdującym się na obrzeżach miasta (dot. Ulic: Fabryczna, Forteczna, Nadrzeczna, Graniczna, Kowalska, Dworcowa, Rajska, Krzywa, Warty, Mariańska, Objazdowa, Lisia, Ostatnia, Rakowa, Półwiejska, Sierpowa, Skośna, Zamiejska, Szpitalna, Zajęcza, i. Warszawy Centrum) – 8%
- 7) za brak wyposażenia w lokalu każdego z niżej wymienionych urządzeń: w.c., łazienka, centralne ogrzewanie, gaz przewodowy, instalacja kanalizacyjna – 8%.

Stawka czynszu po uwzględnieniu wszystkich obniżek wysokości czynszu, nie może przekroczyć 65% stawki bazowej czynszu. Nie stosuje się czynników podwyższających i obniżających wartość użytkową lokalu dla ustalenia czynszu najmu lokali socjalnych.

Ponadto wskazano, iż dla najemców lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Kłodzka przewiduje się możliwość stosowania obniżek czynszu ze względu na wysokość dochodu gospodarstwa domowego najemcy – w oparciu w postanowienia odrębnej uchwały Rady Miejskiej Kłodzka. Możliwość stosowania wyżej wymienionej obniżki określa art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Uchwała nr XXXI/349/2013 z dnia 31 stycznia 2013 r. zastąpiła uchwałę nr XXIV/208/2008 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 26 czerwca 2008 r., w załączniku której w § 12 pkt 2 ustalono czynniki obniżające wartość użytkową lokalu, mające wpływ na wysokość stawki czynszu o takiej samej treści, jak w obecnie obowiązującej uchwale z pominięciem jedynie pkt 7.

Na powyższe dwie uchwały Rady Miejskiej w Kłodzku, W. Z. wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zaskarżając je w zakresie, w jakim uchwały te nie uwzględniają wszystkich obligatoryjnych dla organów stanowiących czynników obniżających wartość czynszu wymienionych w art. 7 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Zaskarżonym uchwałom zarzucono, że zawarte w nich zasady ustalania stawek czynszu rażąco naruszają art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Wniesiono o stwierdzenie nieważności obu uchwał oraz zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi jej autor wskazał, że zgodnie z przywołanym art. 7 ust. 1 ww. ustawy w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1 m<sup>2</sup> 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.

Konstrukcja powołanego przepisu nakłada na gminę obowiązek ustalenia stawek czynszu z uwzględnieniem wszystkich wymienionych w tym przepisie czynników. Przesłanki te muszą być bezwzględnie respektowane w każdej uchwale rady gminy niezależnie od okoliczności faktycznych i rzeczywistych uwarunkowań. Wskazano, iż nieuwzględnienie w zaskarżonych uchwałach, nakazanych przez ustawodawcę czynników decydujących o stawkach czynszu, uniemożliwia zróżnicowanie stawek czynszowych z tytułu ogólnego stanu technicznego budynku, a także z tytułu wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu.

Zdaniem skarżącego w starych ponad stuletnich zdekapitalizowanych budynkach stan techniczny instalacji elektrycznych, wodnokanalizacyjnych i gazowych nie odpowiada obecnym wymogom technicznym. Ołowiane rury wodociągowe, aluminiowe przewody elektryczne, kilkudziesięcioletnie warstwy osadów ograniczające drożność instalacji kanalizacyjnych i wodociągowych nie należą do rzadkości. Brak przewodów wentylacyjnych w pomieszczeniach, w których użytkowane są urządzenia gazowe. Całkowicie zdekapitalizowana stolarka okienna i drzwiowa. Brak izolacji pionowej fundamentów budynków powodujący zawilgocenie ścian w budynkach. Ustawodawca mając na uwadze występowanie w zasobach gminnych powyższych problemów zobowiązał organy stanowiące do zróżnicowania stawek czynszu poprzez stosowne ulgi rekompensujące najemcom niedogodności techniczne ich mieszkań.

W ocenie skarżącego zapisy uchwały w zakresie obniżek zawierają także błędy merytoryczne. Wymienione w pkt 7 tabeli przykładowe urządzenia takie jak: w.c., łazienka, centralne ogrzewanie, gaz przewodowy, instalacja kanalizacyjna nie są zgodnie z nomenklaturą budowlaną urządzeniami technicznymi lecz instalacjami technicznymi. Ponadto dwukrotnie ujęto czynnik „w.c.” w pkt 2 i 7 tabeli, co może stanowić podstawę do ubiegania się o dwukrotną niżkę z tytułu wspólnego używania w.c. oraz z tytułu jego braku.

Skarżący dodatkowo podkreślił, że w zaskarżonych uchwałach zastosowano bardzo hojną obniżkę stawki bazowej czynszu zawartą w pkt 4 tabeli z tytułu lokalu w budynku przeznaczonym do rozbiórki. Zdaniem skarżącego rozbiórka może wynikać nie tylko ze złego stanu technicznego budynku, ale również z powodów urbanistycznych, geologicznych czy kłęsk żywiołowych.

Do skargi załączono wezwanie do usunięcia naruszenia prawa z dnia 2 września 2014 r. dotyczącego obu uchwał.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Kłodzku wniosła o jej oddalenie ewentualnie odrzucenie. Wskazała, że skarżący nie posiada interesu prawnego w kwestionowaniu zaskarżonych uchwał, bowiem skarżący nie udowodnił, że zaskarżone uchwały naruszyły prawo i jednocześnie wpłynęły na jego sferę prawnomaterialną. Zarzut skarżącego, że w zaskarżonych uchwałach Rada Miejska nie uwzględniła stanu technicznego budynków uznano za nieuzasadniony wskazując, że ustalono obniżkę o 35% za lokal w budynku substandardowym (przeznaczonym do rozbiórki) oraz obniżono stawki czynszu w wysokości 8% za brak takich urządzeń jak w.c, łazienki, centralnego ogrzewania, gazu przewodowego bądź instalacji elektrycznej.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Przedmiotem skargi jest uchwała nr XXIV/208/2008 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 26 czerwca 2008 r. oraz Uchwała nr XXXI/349/2013 z dnia 31 stycznia 2013 r. Rady Miejskiej w Kłodzku w sprawie „Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Miasta Kłodzka”.

W myśl art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm. – dalej p.p.s.a.) kontrolę działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Postawą prawną zaskarżenia obu uchwał Rady Miejskiej w Kłodzku jest art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.). Zgodnie z treścią tego przepisu każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Termin do wniesienia skargi w trybie powołanego przepisu określony został w art. 53 § 2 p.p.s.a. zgodnie z którym skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

Przechodząc na grunt przedmiotowej sprawy skarżący wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w sprawie uchwały nr XXIV/208/2008 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 26 czerwca 2008 r. złożył po raz pierwszy w dniu 30 czerwca 2014 r., a następnie w dniu 6 sierpnia 2014 r. wniósł skargę na tę uchwałę do tutejszego Sądu, który – na skutek nie uiszczenia wpisu od skargi – postanowieniem z dnia 11 września 2014 r. sygn. akt IV SA/Wr 656/14 skargę odrzucił. Skarżący w dniu 2 września 2014 r. wezwanie do usunięcia naruszenia prawa skierował ponownie w stosunku do uchwały nr XXIV/208/2008 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 26 czerwca 2008 r. oraz po raz pierwszy w stosunku do uchwały nr XXXI/349/2013 z dnia 31 stycznia 2013 r.

Ugruntowane już stanowisko zajęte przez sądownictwo administracyjne wskazuje, że nie można instytucji wezwania, o której mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym traktować jako czynności niewywołującej żadnych skutków prawnych, która może być powtarzana wielokrotnie bez ograniczeń. Przyjęcie takiego

poglądu pozbawiałoby takie działanie znaczenia prawnego, byłoby zaprzeczeniem jego istoty i powodowałoby destabilizację obrotu prawnego, zamiast poprawić jego bezpieczeństwo. Takie rozumienie wezwania stawiałoby wnoszących skargi – na podstawie przepisów przewidujących skierowanie wezwania do usunięcia naruszenia prawa – w pozycji bardziej uprzywilejowanej, niż inne podmioty wnoszące skargi na podstawie innych przepisów. Ilekroć ustawodawca mówi w przepisach prawnych o środkach odwoławczych, ma na myśli prawo określonego podmiotu do jednokrotnego wniesienia danego środka od danego aktu administracyjnego.

Traktując wezwanie do usunięcia naruszenia jako surogat środka odwoławczego, nie ma jednocześnie podstaw, by je traktować inaczej, niż określają to przepisy w stosunku do klasycznych środków odwoławczych w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym. Przyjęcie odmiennego poglądu byłoby sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości wszystkich podmiotów wobec prawa.

Tym samym, wezwanie do usunięcia naruszenia prawa jest czynnością prawną przysługującą konkretnemu podmiotowi w stosunku do określonej uchwały jednokrotnie (vide: postanowienie NSA z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. akt OSA 2/02 wydane na gruncie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz następnie powtórzone w obecnie obowiązującym stanie prawnym w postanowieniu z dnia 20 września 2006 r., sygn. akt II GSK 212/06, a także postanowienie NSA z dnia 13 czerwca 2008 r. w sprawie sygn. akt II OSK 754/08, Baza orzeczeń LEX nr 506026, postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 7 września 2009 r., sygn. akt II SA/OI 605/09, Wspólnota z 2009 r., nr 38, poz. 28, podobnie postanowienie WSA w Łodzi z dnia 14 października 2008 r., sygn. akt II SA/Łd 678/08, Baza orzeczeń LEX nr 504538 czy dostępne w internecie (orzeczenia.nsa.gov.pl) postanowienia II SA/OI 88/10, I SA/Łd 227/09, II SA/GI 447/09.

Tak więc, skarga wniesiona na pierwszą uchwałę w następstwie powtórnego wezwania do usunięcia naruszenia prawa, jako spóźniona, jest niedopuszczalna i z tego powodu podlega odrzuceniu.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 58 § 1 pkt 2 i § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Sąd uznał zatem, że skarga na uchwałę nr XXIV/208/2008 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 26 czerwca 2008 r. jako niedopuszczalna podlega odrzuceniu.

Odnosząc się z kolei do drugiej zaskarżonej Uchwały Sąd stwierdził, że skarga jest uzasadniona w zakresie rozdziału IV pkt 2 załącznika do uchwały nr XXXI/349/2013 z dnia 31 stycznia 2013 r. Rady Miejskiej w Kłodzku w przedmiocie „Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Miasta Kłodzka na lata 2013-2017. W rozpoznawanej sprawie odnośnie tej uchwały spełnione zostały wymogi formalne określone w wymienionym przepisie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Nie ulega wątpliwości, że treść punktu 2 rozdziału IV załącznika do zaskarżonej uchwały narusza interes prawny skarżącego. Należy zaznaczyć, iż skarżący jest najemcą lokalu gminnego w starym budownictwie, którego to budynku dotyczy zaskarżona uchwała i płaci czynsz, którego stawki zostały określone w załączniku do zaskarżonej uchwały. Zamieszkuje w starym budynku ze złym stanem stolarki okiennej i płaci zawyżony czynsz bowiem przy obniżaniu stawki bazowej czynszu nie uwzględniono czynników wymienionych w pkt 3 i pkt 4 art. 7 ust. 1 u.o.p.l. Zaskarżona uchwała określa przesłanki kształtujące wysokość stawki bazowej czynszu a więc ma ona wpływ na wysokość czynszu jaki zobowiązany jest płacić skarżący. Oznacza to, że uchwała wpływa na obowiązki skarżącego a tym samym oddziałuje na jego sytuację prawną. Można zatem uznać, że zaskarżona uchwała narusza interes prawny strony.

W dniu 2 września 2014 r. skarżący wezwał Radę Miejską w Kłodzku do usunięcia naruszenia prawa. W odpowiedzi na to wezwanie pismem z dnia 5 września 2014 r. Rada Miejska uznała wezwanie za niezasadne o czym skarżący został powiadomiony. Skarga została złożona w dniu 15 września 2014 r. czyli w terminie 30 dni od dnia powiadomienia o nieuwzględnieniu wezwania.

Z treści skargi wynika, że skarżący w istocie zaskarżył punkt 2 rozdziału IV załącznika do uchwały z 31 stycznia 2013 r. gdyż nie uwzględnia on jako czynnika obniżającego stawkę bazową czynszu wyposażenia budynku w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu oraz ogólnego stanu technicznego budynku. Zgodnie z treścią punktu 2 rozdziału VI załącznika (tabela) do wymienionej uchwały czynniki obniżające stawkę bazową czynszu to:

- 1) za lokal jednoizbowy (bez kuchni, wnęki kuchennej albo wspólnej kuchni) – 2%
- 2) za lokal ze wspólną używalnością kuchni, łazienki, przedpokoju, w.c. – 8%
- 3) za lokal z kuchnią bez bezpośredniego oświetlenia naturalnego – 8%
- 4) za lokal w budynku substandardowym (tj. przeznaczonym do rozbiórki) – 35%
- 5) za lokal położony na poddaszu lub w suterenie – 10%
- 6) za lokal położony w budynku znajdującym się na obrzeżach miasta ( dot. Ulic: Fabryczna, Forteczna, Nadrzeczna, Graniczna, Kowalska, Dworcowa, Rajska, Krzywa, Warty, Mariańska, Objazdowa, Lisia, Ostatnia, Rakowa, Półwiejska, Sierpowa, Skośna, Zamiejska, Szpitalna, Zajęcza, i. Warszawy Centrum) – 8%

7) za brak wyposażenia w lokalu każdego z niżej wymienionych urządzeń: w.c., łazienka, centralne ogrzewanie, gaz przewodowy, instalacja kanalizacyjna – 8%.

Zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 u.o.p.l. w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1 m<sup>2</sup> 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.

Z wymienionych przepisów ustawy z 21 czerwca 2001 r. wynika, że rada gminy jest zobowiązana uchwalić wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, który winien obejmować między innymi warunki obniżania czynszu. Z kolei stawka czynszu za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu winna uwzględniać czynniki podwyższające lub obniżające ich wartość użytkową w tym między innymi wyposażenie budynku w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu oraz ogólnego stanu technicznego budynku.

Analiza przepisu art. 7 ust. 1 u.o.p.l. wskazuje, że stawka czynszu za lokal winna być powiązana z wartością użytkową lokalu. Wskazuje na to sformułowanie, że ustalenie stawki czynszu winno nastąpić „...z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową”. Ze sformułowania tego wynika, że należy uwzględnić te czynniki (podwyższające lub obniżające), które mają wpływ na wartość użytkową lokalu. W ustawie nie zdefiniowano pojęcia „wartość użytkowa lokalu”. Przez pojęcie to należy zatem rozumieć wartość jaką posiada dany lokal na rynku nieruchomości z uwzględnieniem takich elementów jak usytuowanie lokalu w określonej części miasta, wyposażenie techniczne budynku i lokalu usytuowanie lokalu na określonym poziomie w budynku oraz inne czynniki. Nie ulega wątpliwości – jak wynika z treści art. 7 ust. 1 pkt 3 u.o.p.l. – że na wartość lokalu ma również wpływ wyposażenie budynku w którym znajduje się lokal w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu. Jak wynika z literalnego brzmienia powołanego przepisu ustawodawca nakazuje uwzględnić nie tylko wyposażenie w urządzenia techniczne i instalacje lokalu ale także całego budynku oraz nie tylko sam fakt istnienia takiego wyposażenia, ale również jego stan. W tabeli nr 11 pkt 2 rozdziału IV załącznika do uchwały brak jest zatem zapisu, dotyczącego wyposażenia w urządzenia techniczne i instalacje budynku, oraz nie ma jakiegokolwiek zróżnicowania stawek czynszu z uwagi na stan urządzeń technicznych i instalacji budynku i lokalu. Tym samym zapis ten jedynie częściowo realizuje dyspozycję art. 7 ust. 1 pkt 3 u.o.p.l. Skoro ustawodawca nakazał zróżnicowanie stawek czynszu również od tych elementów, to ich pominięcie musi skutkować stwierdzeniem nieważności tej części regulacji w całości.

Należy w tym miejscu zauważyć, że wyposażenie budynku w urządzenia techniczne i instalacje nie zawsze musi pokrywać się z takim wyposażeniem poszczególnych jego lokali. Podwyższony standard budynku z reguły nie pozostaje bez wpływu na wartość użytkową lokalu, która zgodnie z wolą ustawodawcy powinna wpływać na wysokość czynszu. Podobnie zgodnie z wolą ustawodawcy, wpływ na czynsz powinien mieć stan urządzeń i instalacji, w jakie wyposażony jest zarówno budynek, jak i poszczególne lokale. Stan tego wyposażenia może być bardzo różny, tak co do stanu technicznego, jak i walorów użytkowych.

Analogiczny przypadek istotnego naruszenia prawa ma miejsce w przypadku postanowienia w pkt 4 tabeli nr 11 załącznika do uchwały. W tej części tabeli jako czynnik uzasadniający obniżenie czynszu określono lokal w budynku przeznaczonym do rozbiórki. Zgodnie natomiast z brzmieniem art. 7 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l. jako czynnik obowiązujący wymieniono ogólny stan techniczny budynku. W tabeli brak jest zatem wymienienia tak określonego czynnika. Dopiero analiza jednego z przywołanych zapisów, w którym jest mowa o położeniu lokalu w budynku przeznaczonym do rozbiórki, prowadzi do wniosku, że odnosi się on jednak do stanu technicznego budynku. Jest to jednak stan techniczny skrajnie negatywny. Pomiędzy budynkiem, który z uwagi na jego ogólny stan techniczny należy ocenić jako bardzo dobry a budynkiem nadającym się do rozbiórki istnieje duża różnica i z pewnością można wyodrębnić stany pośrednie. Ograniczenie regulacji do stanu, w którym budynek przeznaczony jest do rozbiórki jest za daleko idące i z tego powodu, w ocenie Sadu, jest to regulacja nosząca cechy pozorności. Jeżeli ustawodawca nakazał zróżnicowanie stawek czynszu od elementu, jakim jest ogólny stan techniczny budynku, to tak wąski sposób jego uwzględnienia musi także skutkować stwierdzeniem nieważności tej regulacji (vide wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 stycznia 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 33/12).

W tym miejscu należy podnieść, że zaskarżona uchwała nie zawiera uzasadnienia. Brak uzasadnienia uchwały nie pozwala na wyjaśnienie motywów jej podjęcia i zasad, którymi kierował się organ gminy przy podejmowaniu uchwały. Również treść odpowiedzi na skargę nie wyjaśnia tych kwestii. Nie wiadomo zatem dlaczego w punkcie 2 rozdziału IV załącznika do zaskarżonej uchwały uwzględniono tylko czynniki obniżające

wartość użytkową lokalu, natomiast nie odniesiono się do budynku jak tego wymaga przepis art. 7 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 u.o.p.l.

W wyroku z dnia 23 maja 2013 r. sygn. akt. I OSK 240/13 Naczelny Sąd Administracyjny podniósł że "wprawdzie w naszym systemie prawnym nie został wprost wyrażony normatywny obowiązek uzasadniania uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego, niemniej jednak brak uzasadnienia uchwały jak również brak w aktach sprawy jakichkolwiek informacji dotyczących merytorycznych powodów podjęcia aktu przez organ gminy powodują, że taka uchwała uchyla się spod kontroli sądu. Nie sposób bowiem dokonać oceny jej legalności. W doktrynie obowiązek uzasadnienia uchwały (tam gdzie obowiązek ten nie jest wyraźnie określony ustawowo) wyprowadzany jest z ogólnej zasady ustrojowej związania organów administracji prawem, obowiązku odwoływania się do prawa oraz z kompetencji sądów administracyjnych i organów nadzoru, które - sprawując kontrolę - muszą znać motywy, jakimi kierowała się rada gminy, powiatu czy sejmik, a także z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasad szczegółowych, w tym zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa czy zasad „dobrej legislacji” (por. M. Stahl Samorząd terytorialny w orzecznictwie sadowym. Rozbieżności i wątpliwości, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego rok II nr 6 2006 r. str. 45). Również w orzecznictwie sądowniczym podnosi się, że w procesie interpretacji kompetencji władzy publicznej przepis art. 7 Konstytucji RP, stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wiąże się z zasadą zaufania do Państwa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i niepoddające się kontroli i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek uzasadniania uchwał rady gminy jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej „(por. wyroki NSA z dnia 8 czerwca 2006 r. w spr. II OSK 410/06, z dnia 8 kwietnia 2009 r. w spr. II OSK 1468/08, z dnia 16 lutego 2011 r. w spr. II OSK 2420/10 i z dnia 5 marca 2009 r. w spr. II OSK 1824/08)”. Sąd podzielił pogląd wyrażony w wymienionym orzeczeniu.

Sąd w obecnym składzie stanął na stanowisku, iż w sytuacji gdy przepis art. 7 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 u.o.p.l. nakazuje, przy ustalaniu stawki czynszu, uwzględnić czynniki obniżające wartość użytkową lokalu ze względu na wyposażenie budynku w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu oraz ogólnego stanu technicznego budynku to nie stanowi spełnienia tego obowiązku określenie tych czynników w stosunku tylko do lokali. Ratio legis przepisu art. 7 ust. 1 u.o.p.l. jest bowiem taki aby stawka czynszu powiązana była z wartością użytkową lokalu a więc odpowiadała ona jego wartości użytkowej. Pominięcie przy ustalaniu stawki czynszu ogólnego stanu technicznego budynku oraz wyposażenia budynku w urządzenia techniczne i instalacje jest sprzeczne z celem przepisu art. 7 ust. 1 u.o.p.l.

W ocenie Sądu organ gminy pomijając czynniki wymienione w art. 7 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 u.o.p.l. mające wpływ na obniżenie stawki czynszu naruszył powołany przepis w związku z art. 21 ust. 2 pkt 4 u.o.p.l. i naruszenie to należało uznać za mające charakter istotny. Mając to na uwadze, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd stwierdził nieważność punktu 2 rozdziału IV załącznika do zaskarżonej uchwały nr XXXI/349/2013 z dnia 31 stycznia 2013 r. Rady Miejskiej w Kłodzku (pkt I wyroku). Dalej idącą skargę odrzucił na podstawie art. 58 § 1 pkt 2 i § 3 p.p.s.a. (pkt II wyroku). O wykonalności uchwały w zakwestionowanej części orzeczono na podstawie art. 152 p.p.s.a.(pkt III wyroku). O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a.(pkt IV wyroku).