



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

Rozdziału V ust. 1 pkt 11, ust. 3 pkt 3 i 4 oraz ust. 4 załącznika uchwały nr XII/59/2011 Rady Miejskiej w Polanicy-Zdroju z dnia 28 września 2011 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Polanica - Zdrój na lata 2011- 2016.

uzasadnienie

Na sesji z dnia 28 września 2011 r., działając między innymi na podstawie 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.), zwanej dalej ustawą o ochronie praw lokatorów, oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Rada Miejska w Polanicy –Zdroju podjęła uchwałę Nr XII/59/2011 w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Polanica - Zdrój na lata 2011- 2016. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 6 października 2011 r.

Treść wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Polanica Zdrój na lata 2011 -2016 została zawarta w załączniku nr 1 do przedmiotowej uchwały. W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie z istotnym naruszeniem prawa następujących fragmentów załącznika :

I - Rozdziału V ust. 1 pkt.11 załącznika z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity: Dz. U. 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.),

II - Rozdziału V ust. 3 pkt. 3 załącznika z istotnym naruszeniem art. 6d ustawy o ochronie praw lokatorów,

III. Rozdziału V ust. 3 pkt. 4 załącznika z istotnym naruszeniem art. 688² Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), art. 21 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 8 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami,

IV. Rozdziału V ust. 4 załącznika z istotnym naruszeniem art 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) oraz art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

I. W rozdziale V ust. 1 pkt 11 uchwały Rada Miejska postanowiła: Czynsz za wolne lokale mieszkalne o powierzchni przekraczającej 80 m² winien być ustalany zgodnie z § 15 uchwały Rady Miejskiej w Polanicy Zdroju nr XXXIX/280/2005 z dnia 30 grudnia 2005 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Tymczasem w § 15 uchwały nr XXXIX/280/2005 Rada Miejska dopuściła możliwość kształtowania wysokości czynszu w mieszkaniach komunalnych o powierzchni przekraczającej 80 m² w drodze publicznego przetargu licytacyjnego ograniczonego co do mieszkańców miasta Polanica Zdrój. Ostateczna wysokość czynszu została uzależniona wyłącznie od wyniku przetargu.

Tymczasem zgodnie z treścią art. 7 i art. 8 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego, 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, a w szczególności:

- 1) położenie budynku, np. centrum, peryferie, zabudowa zwarta lub wolno stojąca,
- 2) położenie lokalu w budynku, np. kondygnacja, stopień nasłonecznienia,
- 3) wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacyjne oraz ich stan,
- 4) ogólny stan techniczny budynku.

Ustawodawca wprowadził tutaj zasadę ustalania wysokości stawki czynszu za 1 m² 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 określone w ustawie muszą być w każdym przypadku uwzględniane jako przesłanki ustalenia stawki czynszu. Jednocześnie wyliczenie tego rodzaju czynników w art. 7 cytowanej ustawy nie wyklucza możliwości uwzględnienia przez organ gminy także innych czynników mających wpływ na podwyższenie lub obniżenie ich wysokości. Ustalenie tych dodatkowych kryteriów nie może jednak nastąpić z pominięciem tych elementów podwyższających lub obniżających czynsz, które ustawodawca uznał za obligatoryjne. Rada Miejska w Polanicy Zdroju dopuszczając możliwość ustalania wysokości czynszu w lokalach komunalnych w sposób odmienny, niż przewidział ustawodawca niewątpliwie przekroczyła swoje kompetencje.

W świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 Ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Zaś zgodnie z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe. Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać 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. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

W związku z powyższym kwestionowany fragment uchwały należy uznać jako wydany z naruszeniem bezwzględnie obowiązujących norm art. 7 ust 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Należy podkreślić, że prezentowany powyżej pogląd jest zgodny z obowiązującą linią orzecznictwa sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 28 stycznia 2010 r., I OSK 1467/09 Naczelny Sąd Administracyjny orzekł że: „Przyjęcie możliwości przetargowego trybu kształtowania wysokości czynszów w mieszkaniach komunalnych mogłoby prowadzić do sytuacji, w których najemcami takich mieszkań zostałyby osoby o dobrej, lub bardzo dobrej sytuacji materialnej, których stan majątkowy pozwala na wynajęcie mieszkania na wolnym rynku. Tymczasem jak podkreśla się w orzecznictwie, przepis art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) stanowi, że celem przepisów w przedmiocie mieszkaniowego zasobu gminy, jest "zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach" (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Sz 304/06). Jednocześnie nie uwzględnienie czynników wymaganych art. 7 omawianej ustawy przy ustalaniu ceny najmu lokali o powierzchni przekraczającej 80 m² różnicowałoby szanse na uzyskanie lokalu, na niekorzyść osób o niskich zarobkach. Sąd orzekający w niniejszej sprawie podziela przy tym pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 82/08 (a także w wyroku NSA z 17 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 883/04, LEX nr 164541), zgodnie z którym zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy, winny być tak skonstruowane by ci, spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe (jak warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu), od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu. Tymczasem, o czym była już mowa wcześniej, ustalenie przetargowego trybu kształtowania wysokości czynszów w mieszkaniach komunalnych, faworyzuje osoby o lepszej sytuacji majątkowej a przy tym (...) brak

jest możliwości aby cena najmu takiego lokalu ustalona w drodze przetargu publicznego uwzględniała czynniki wymagane przepisem art. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów.

II. W rozdziale V ust. 3 pkt. 3 załącznika Rada Miejska postanowiła: „Dokonanie przez najemcę ulepszeń lokalu mieszkalnego na jego koszt za zgodą wynajmującego i na podstawie pisemnej umowy określającej sposób rozliczeń z tego tytułu nie powoduje wzrostu wysokości czynszu najmu”. Podejmując wskazany fragment uchwały Rada Miejska zmodyfikowała art 6d ustawy o ochronie praw lokatorów. Zgodnie z art 6d ustawy: najemca może wprowadzić w lokalu ulepszenia tylko za zgodą wynajmującego i na podstawie pisemnej umowy określającej sposób rozliczeń z tego tytułu, czyli w myśl cytowanego przepisu najemca i wynajmujący mogą się więc umówić w sposób odmienny, niż uregulowała Rada.

Podkreślenia wymaga, że ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Wynika stąd niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.”

III. W rozdziale V ust. 3 pkt. 4 załącznika Rada Miejska uregulowała kwestię podnajmu lokalu mieszkaniowego: „Podnajęcie części lub całego lokalu mieszkalnego dokonane w formie umowy cywilnoprawnej po uzyskaniu pisemnej zgody wynajmującego powoduje podwyższenie czynszu najmu o 50%”. Zgodnie z art. 688(2) Kodeksu cywilnego: Bez zgody wynajmującego najemca nie może oddać lokalu lub jego części do bezpłatnego używania ani go podnająć. Zgoda wynajmującego nie jest wymagana co do osoby, względem której najemca jest obciążony obowiązkiem alimentacyjnym. Burmistrz dysponuje i zarządza mieniem gminnym oraz jest podmiotem właściwym w sprawach zawierania umów dotyczących zbywania, nabywania i obciążania składników tego mienia. Tym samym, prawo podnajmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy jest kwestią związaną tylko i wyłącznie z treścią umowy najmu i tylko od woli wynajmującego (wójta) zależy prawo najemcy do wynajęcia osobie trzeciej oznaczonego lokalu mieszkalnego. Rada gminy nie może regulować elementów treści stosunku najmu, w zakresie których przepisy prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej dopuszczają swobodę w ich kształtowaniu stronom umowy najmu (tak WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia z 2 czerwca 2006 r., IV SA/Wr 596/05).

Dlatego wyłącznie Burmistrz zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, gospodarując mieniem komunalnym oraz zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gospodarując gminnym zasobem nieruchomości i wyrażając zgodę na podnajęcie wynajmowanego lokalu, będzie rozstrzygał o ewentualnym podniesieniu stawki czynszu za ten lokal i jej wysokości. Dodatkowego podkreślenia wymaga, że również ustawa o ochronie praw lokatorów wskazuje wprost w treści art. 8 pkt 1, że w przypadku nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, że stawki czynszu ustala organ wykonawczy tej jednostki, czyli w przedmiotowej sprawie, Burmistrz.

IV. Stanowiąc w Rozdziale V odnośnie zasad polityki czynszowej, Rada uregulowała również kwestie dotyczące kaucji za lokale mieszkalne. Rada wskazała, że „Wprowadza się obowiązek jednorazowej wpłaty kaucji zabezpieczającej pokrycie należności wynajmującego z tytułu zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego stanowiącego mieszkaniowy zasób gminy w wysokości sześciokrotnego miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawek czynszu obowiązujących w dniu zawarcia umowy najmu. Zasady w tym zakresie określa ustawa z dnia 21 czerwca 2001 o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.”

Jak słusznie wskazano w treści uchwały, kwestie dotyczące kaucji ustawodawca uregulował w ustawie o ochronie praw lokatorów. Zgodnie art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego zawarcie umowy najmu może być uzależnione od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu, przysługujących wynajmującemu

w dniu opróżnienia lokalu. Kaucja nie może przekraczać dwunastokrotności miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawki czynszu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu.

Skoro ustawodawca postanowił, że zawarcie umowy najmu może być uzależnione od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu, przysługujących wynajmującemu w dniu opróżnienia lokalu, a zatem pozostawił pomiotowi zawierającemu umowę najmu kwestię rozstrzygnięcia o konieczności pobrania kaucji, Rada nie jest władna do stanowienia o obowiązku pobierania kaucji, a także nie jest władna do określania, w jakiej wysokości kaucja ta będzie pobierana.

Zdaniem organu nadzoru to Burmistrz Polanicy-Zdrój podejmując określone działania w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy i zawierając umowy najmu, a co za tym idzie, kształtując na podstawie art. 353¹ Kodeksu cywilnego stosunek prawny, będzie rozstrzygał zarówno o konieczności pobierania kaucji, jak i o kwocie, w jakiej kaucja ta będzie pobierana. Rada określając zasady polityki czynszowej, w ocenie organu nadzoru, nie jest władna do stanowienia w tym zakresie.

Działanie odmienne narusza nie tylko normę kompetencyjną upoważniającą do podjęcia przedmiotowej uchwały, ale także wskazane wcześniej regulacje art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, art. 353¹ Kodeksu cywilnego i art. 7 Konstytucji RP, określające uprawnienia organu wykonawczego i zobowiązujące Radę do działania na podstawie i w granicach prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Aleksander Skorupa