



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 marca 2015 r.

Poz. 1203

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.127.6.2015.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 16 marca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.), Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru

stwierdza nieważność

uchwały nr V/51/15 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 24 lutego 2015 roku w sprawie uchwalenia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Strzelin na lata 2015-2020”.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 24 lutego 2015 roku, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 i ust. 3, art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 150), dalej także jako ustawa, stanowiących upoważnienie ustawowe do podjęcia uchwały, Rada Miejska Strzelina podjęła uchwałę nr VI/34/15 w sprawie uchwalenia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Strzelin na lata 2015-2020”, dalej także jako uchwała.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 4 marca 2015 roku.

W trakcie analizy przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził, iż uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 2 pkt 1 oraz art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, poprzez brak określenia obligatoryjnych elementów uchwały, skutkującym stwierdzeniem nieważności uchwały.

Stosownie do treści art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Artykuł 21 ust. 2 ustawy wskazuje elementy obligatoryjne tej uchwały: 2. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności: 1) prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne; 2) analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata; 3) planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach; 4) zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu; 5) sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach; 6) źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach; 7) wysokość wydatków w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest

jednym ze współwłaścicieli, a także wydatki inwestycyjne; 8) opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności: a) niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali, b) planowaną sprzedaż lokali.”

Analiza treści art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, wyznacza on granice upoważnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy. O ile jednak w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, które winny być w programie ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie "w szczególności" wskazuje na to, iż uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 2 ustawy. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 18 marca 2010 r., II SA/Sz 1416/09; wyrok WSA w Opolu z 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07; wyrok WSA w Opolu z 15 listopada 2004 r., II SA/Wr 1567/02). Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, jest istotnym naruszeniem prawa.

Tymczasem analiza postanowień uchwały wskazuje, że Rada nie określiła wszystkich elementów obligatoryjnych programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a mianowicie Rada nie uregulowała prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne oraz w sposób nieprawidłowy dokonała uregulowania co do sposobu i zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz co do czynników podwyższających i obniżających stawkę czynszu w ramach zasad polityki czynszowej.

W rozdziale pierwszym „Prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego” Rada uregulowała jedynie prognozę dotyczącą wielkości mieszkaniowego zasobu gminy. Odnośnie zaś stanu technicznego w § 2 ust. 3 wprowadzono zapis, że: „Stan techniczny zasobu mieszkaniowego jest zróżnicowany i zależy od długości okresu eksploatacji oraz prowadzonych remontów. Większość budynków wymaga modernizacji, ze względu na ich wiek, ogólny stan techniczny i konieczność dostosowania do obowiązujących przepisów techniczno-budowlanych.”. Uwzględniono wyposażenie techniczne z podziałem na lokale w budynkach stanowiących 100% własności gminy i w lokalach w budynkach wspólnot mieszkaniowych. Wprowadzono zaliczenie budynków ze względu na rok budowy. Jednakże brak jest regulacji prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, tj. w okresie 2015-2020, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne.

Na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego Rada powinna była określić stan techniczny (np. dobry, średni, zły itp.) poszczególnych lokali, względnie budynków, wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy. Należy stwierdzić, iż pojęcia stanu technicznego i wyposażenia technicznego, nie są tożsame, w związku z czym nie mogą być używane zamiennie. Podkreślić trzeba, że wyposażenie techniczne to nie stan techniczny wskazany do unormowania w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Wskazuje na to także uregulowanie art. 7 ust. 1 ustawy, gdzie określono czynniki podwyższające lub obniżające wartość użytkową lokali, osobno wyróżniając w pkt 3 wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, natomiast w pkt 4 wyszczególniono ogólny stan techniczny budynku. Powyższe wskazuje, iż sam Ustawodawca dokonuje rozróżniania powyższych terminów.

Stosownie do treści art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien zawierać co najmniej elementy wymienione w punktach 1-8, w tym m.in. prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne. Wykładnia językowa art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy wskazuje, że program powinien zawierać zarówno prognozę dotyczącą wielkości, jak i stanu technicznego zasobu

mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne. Jak wskazano wyżej Rada określiła jedynie prognozę dotyczącą wielkości mieszkaniowego zasobu gminy.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że jeden z obligatoryjnych elementów programu został uregulowany w sposób niepełny. Nie można zatem uznać, iż program zawiera wszystkie elementy wymienione w art. 21 ust. 2 ustawy, czego konsekwencją jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Nieunormowanie przez uchwałę rady gminy wszystkich przekazanych do uregulowania w niej spraw uznać należy za istotne naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podjęcia danego aktu. Akt, który nie wyczerpuje wyznaczonego przez ustawodawcę określonego zakresu przedmiotowego, jest aktem niekompletnym i wadliwym, który istotnie narusza prawo, a zatem konieczne jest stwierdzenie jego nieważności. Argumentację powyższą potwierdza również orzecznictwo sądów administracyjnych. Jak podniósł Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, LEX nr 49428), do istotnych wad aktów normatywnych – skutkujących ich nieważnością – należy m.in. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do ich podjęcia. Również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 czerwca 2014 r. (sygn. akt IV SA/Wr 171/13, niepubl.) wskazał, że niewypełnienie przez uchwałę rady gminy określonego prawem zakresu regulacji uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości, pomimo ujęcia w jej treści niewadliwych przepisów. W związku z powyższym orzeczenie o nieważności przedmiotowej uchwały uznać należy za w pełni uzasadnione.

Na marginesie można również wskazać, że także zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 tego załącznika do rozporządzenia zasada ta ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Ustanowienie aktu prawa miejscowego bez istotnych, obligatoryjnych jego elementów stanowi naruszenie prawa, które skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tego aktu.

W trakcie dalszej analizy uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała nie zawiera także prawidłowych uregulowań w zakresie wymogu z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego - sposobu i zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Regulacja § 6. Sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy w ust. 1 uchwały, tj.: „Czynności zarządzania zasobem gminnym zostały powierzone Centrum Usług Komunalnych i Technicznych w Strzelinie. Zarządzanie przez administratora zasobów gminnych obejmuje między innymi bieżącą eksploatację i utrzymanie należytego stanu technicznego zasobów w tym prowadzenie remontów bieżących, kapitalnych konserwacji technicznej sieci, obsługę finansowo-księgową zarządzanego zasobu.” stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, a w treści ust. 2 uregulowane zostały jedynie zasady i sposób zarządzania nieruchomościami wchodzącymi w skład wspólnot mieszkaniowych.

Rada Miejska w sposób więc nieprawidłowy uregulowała zasady administrowania zasobem gminnym, wymieniając w § 6 ust. 1 uchwały Centrum Usług Komunalnych i Technicznych jako podmiot, któremu powierzono czynności zarządzania zasobem gminnym oraz określając jedynie w sposób przykładowy („między innymi”) zakres zadań objętych tym zarządzaniem. Z powyższego wynika, że w przedmiotowej uchwale nie uregulowano w sposób prawidłowy ani zasad, ani sposobu zarządzania budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Przedmiotowa uchwała nie zawiera zatem wszystkich elementów obligatoryjnych wymaganych przez ustawodawcę i wymienionych w art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego gmina tworzy warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej jako zadanie własne. W celu realizacji tego zadania na podstawie art. 20 ustawy gmina może

tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy. Jednocześnie w przypadku utworzenia gminnego zasobu mieszkaniowego powstaje potrzeba gospodarowania nim zgodnie z przeznaczeniem do jakiego został utworzony, a więc dla zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. W ocenie Organu Nadzoru, art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, nie upoważnia Rady do wskazania konkretnego podmiotu wykonującego czynności związane z zarządzaniem lokalami i budynkami stanowiącymi zasób gminy Strzelin. Wskazanie konkretnego podmiotu nie stanowi ani zasad, ani sposobu zarządzania nieruchomościami. Ponadto mając na uwadze fakt, iż Program jest aktem prawa miejscowego, tj. o charakterze generalnym i abstrakcyjnym nieuzasadnione jest wskazywanie konkretnego podmiotu. Stanowisko Organu Nadzoru potwierdza treść art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącego „Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa.”, art. 30 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym „do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał; gospodarowanie mieniem komunalnym”. Z powyższego wynika, że Burmistrz Miasta i Gminy Strzelin w ramach wykonywania przedmiotowej uchwały i gospodarowania mieniem gminy, jest uprawniony do określenia sposobu jej wykonania oraz rozstrzygania kwestii szczegółowych, w tym m.in. wyboru właściwego podmiotu zarządzającego gminnym zasobem mieszkaniowym. Z powyższego wynika, że wskazanie konkretnej jednostki może nastąpić dopiero na etapie wykonywania uchwały.

Na marginesie należy jeszcze dodać, iż także regulacja § 1 ust. 2 pkt 6 uchwały, gdzie Rada określiła, iż używając pojęcia „administrator zasobów gminy” należy przez to rozumieć Centrum Usług Komunalnych i Technicznych, jest nieprawidłowa.

Należy mieć na uwadze także, iż wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, powinien wyznaczać pewne kierunki działania organów gminy. Jest to, obejmujący okres wielu lat, plan zamierzonych czynności, bądź założeń, celów działania. Program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy ma charakter aktu planowania, aktu polityki gminnej, który powinien kształtować politykę gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym przez organy gminy.

W związku z powyższym program określający wszystkie elementy wskazane przez ustawodawcę powinien w sposób kompleksowy normować kwestię gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na kolejne lata (na co najmniej pięć kolejnych lat), ponieważ tylko takie ukształtowanie treści programu może spełnić swoją funkcję zakreślenia kierunków i celów działania w zakresie gospodarowania zasobem.

Z redakcji przepisu art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego należy wywieść wnioski, że ustawodawca wskazał w sposób enumeratywny na te elementy wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, które są niezbędne w uchwale regulującej przedmiotową kwestię. Są to zagadnienia, które ustawodawca uznaje nie tylko za niezbędne, ale także za przedmiotowo istotne dla wypełnienia funkcji, jaką ma pełnić wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Zauważyć przy tym trzeba, że wszystkie kwestie określone w ust. 2 składają się na treść wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, o czym świadczy, jak już wskazano powyżej, regulacja zawarta w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Mając na uwadze powyższe zasadne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały.

W trakcie analizy uchwały organ nadzoru stwierdził, iż także regulacja § 5 uchwały Zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu jest nieprawidłowa w zakresie ustalenia czynników obniżających czynsz.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy „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.”

Tymczasem w przedmiotowej uchwale Rady Miejskiej brak jest czynników obniżających wartość użytkową lokali ze względu na ogólny stan techniczny budynku. Równocześnie sama Rada zauważyła

w § 2 ust. 3 uchwały, iż „Stan techniczny zasobu mieszkaniowego jest bardzo zróżnicowany i zależy od długości okresu eksploatacji oraz prowadzenia remontów. Większość budynków wymaga modernizacji, ze względu na ich wiek, ogólny stan techniczny i konieczność dostosowania do obowiązujących przepisów techniczno-budowlanych.”

Rada powinna więc dokładnie określić, w jaki sposób położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan oraz ogólny stan techniczny budynku wpływać może na wysokość stawki czynszu. Dopiero w oparciu o tak skonkretyzowane czynniki Burmistrz upoważniony jest do ustalenia indywidualnej stawki czynszu.

Pogląd o obowiązku uwzględnienia przez Radę Miejską określonych w art. 7 ust. 1 ustawy czynników mających wpływ na wysokość stawek czynszu znajduje odzwierciedlenie w stabilnym orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok NSA z 16 lipca 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1049/02, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 grudnia 2005 r., sygn. akt IV SA/Po 760/05, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt IV SA/Wr 597/09, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 171/13; wyroki NSA z dnia 12 lutego 2008 r., I OSK 1764/07; z dnia 25 czerwca 2010 r., I OSK 410/10; z dnia 9 stycznia 2013 r., I OSK 984/12).

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż Rada Miejska nie wyczerpała obligatoryjnego zakresu uregulowania art. 21 ust.1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, odnośnie niepełnej regulacji warunków obniżania czynszu. Zagadnienia te ustawodawca uznaje za niezbędne i przedmiotowo istotne dla wypełnienia funkcji, jaką ma pełnić wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Zauważyć przy tym trzeba, że wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 2 składają się na treść wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, o czym świadczy, jak już wskazano powyżej, regulacja zawarta w art. 21 ust.1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Mając na uwadze powyższe zasadne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały.

Niezależnie od powyższego wskazać należy na inne postanowienia uchwały Rady Miejskiej podjęte z istotnym naruszeniem prawa.

W § 5 ust. 6 uchwały Rada wprowadził zapis, zgodnie z którym: „Czynsz powinien zapewniać wynajmującemu pokrycie kosztów eksploatacji, remontu budynku, amortyzację. Natomiast nie powinien przekraczać 3 % wartości odtworzeniowej lokalu. W chwili obecnej wysokość wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych dla województwa dolnośląskiego wynosi 3720 zł co daje 9,40 za 1m² czynszu.”

Regulacja ta, w podkreślonym fragmencie, zdaniem organu nadzoru stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego z art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Ustawodawca sam określił zatem zadania, których realizację powierzył określonym organom gminy wskazując przy tym w sposób wyraźny zakres właściwości organu stanowiącego. Gospodarowanie mieniem komunalnym i zawieranie stosownych umów z podmiotami wynajmującymi lokale z mieszkaniowego zasobu Gminy Strzelin, a tym samym również ustalanie wysokości czynszów, ustawodawca powierzył Burmistrzowi. Realizując kompetencje wynikające z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym to zarządca mieniem komunalnym - wójt (burmistrz, prezydent miasta) w treści umowy z najemcą ustali stawkę czynszu najmu. Powyższe potwierdza także przepis art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, stanowiący, że gminnym zasobem nieruchomościami gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Dodatkowego podkreślenia wymaga, że również ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego wskazuje wprost w treści art. 8 pkt 1, że w przypadku nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, stawki czynszu, o których mowa w art. 7, ustala organ wykonawczy tej jednostki, czyli w przedmiotowej sprawie, Burmistrz. Tym samym to Burmistrz gospodarując mieniem gminy ustali ostatecznie wysokość stawki czynszu, w tym czynszu za lokal socjalny zważając na to, aby wysokość tej stawki nie przekroczyła połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym.

Wobec powyższego regulacja § 5 ust. 6 uchwały, we wskazanym fragmencie, w ocenie Organu Nadzoru świadczy o wkroczeniu w kompetencje organu wykonawczego gminy, co stanowi istotne naruszenie prawa i podstawę do stwierdzenia nieważności takiego zapisu.

Rada mocą § 5 ust. 8 uchwały zapisała: „8. W czasie trwania stosunku najmu wynajmujący może podwyższać stawkę czynszu o czynniki podwyższające, jeśli dokonał w lokalu ulepszeń mających wpływ na poprawę jego standardu. Rozliczenia z tytułu dokonanych ulepszeń przez najemcę strony określają w umowie. W przypadku uszczuplenia wyposażenia technicznego z przyczyn leżących po stronie wynajmującego stawka bazowa zostanie pomniejszona o czynniki obniżające.”. Zdaniem Organu Nadzoru regulacja ta stanowi modyfikację przepisów art. 9 ust. 1 lit b) ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zgodnie z którymi: „ 1.(...) b. Podwyższanie czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, nie może być dokonywane częściej niż co 6 miesięcy. Termin ten biegnie od dnia, w którym podwyżka zaczęła obowiązywać.”.

Rada Miejska dokonała modyfikacji i dopuściła częstsze zmiany czynników podwyższających i obniżających wartość stawki czynszu bez ograniczeń co do ich częstotliwości. Podejmując § 5 ust. 8 uchwały Rada dokonała modyfikacji przepisu rangi ustawowej tj. art. 9 ust.1 lit b) ustawy o ochronie praw lokatorów w zw. z § 118 w zw. z art. 143 Zasad techniki prawodawczej.

Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Ze stanowiskiem takim koresponduje § 118 w zw. z art. 143 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

W § 9 uchwały zatytułowanym Działania mające na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Rada Miejska we fragmencie ust. 4 „Najemcom zalegającym z zapłatą czynszu i opłat za media, którzy zwrócili się z wnioskiem do gminy o udzielną pomoc w spłacie zobowiązań poprzez ich umorzenie lub rozłożenie na raty proponowane są ugody na spłatę zadłużenia. W szczególnie uzasadnionych przypadkach należności są umarzane.”, w ust. 5 („W szczególnie uzasadnionych przypadkach związanych z koniecznością zmiany miejsca pobytu z uwagi na podjęte leczenie lub odbywania kary pozbawienia wolności, najemca lokalu mieszkalnego lub socjalnego może wystąpić z wnioskiem o zawieszenie naliczania czynszu”), ust. 6 („Z wnioskiem o zawieszenie naliczania czynszu może wystąpić najemca o którym mowa w ust. 5 i 6 niniejszego paragrafu w przypadku: a) braku zaległości czynszowych w chwili składania wniosku; b) przedłoży dokument potwierdzający konieczność pobytu poza lokalem, który objął umową najmu; c) braku innych osób wspólnie zamieszkujących w lokalu objętym umową.”), ust. 7 („Zawieszenie naliczania czynszu w przypadkach, których mowa w ust. 5 i 6 niniejszego paragrafu następuje na okres do 12 miesięcy.”) dokonała uregulowań, które powinny być zawarte w uchwale podjętej na podstawie art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2013, poz. 885 ze zm.), będącej podstawą dla Rady do regulacji szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, o których mowa w ust. 1 art. 59, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskazania organu lub osoby uprawnionej do udzielania tych ulg oraz do wprowadzenia postanowień o stosowaniu z urzędu ulg, o których mowa w ust. 1 art. 59 ustawy o finansach publicznych, w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1.

Z zasady demokratycznego państwa prawnego regulowanej art. 2 Konstytucji RP wynika zasada prawidłowej legislacji, która ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy

i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako „system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym” (K. Działocha, T. Zalański, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7).

Zgodnie z § 119 ust.1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Stosownie do ust. 2 - jeżeli jedno upoważnienie ustawowe przekazuje do uregulowania różne sprawy, które dają się tematycznie wyodrębnić tak, że ich zakresy są rozłączne, można wydać na podstawie takiego upoważnienia więcej niż jedno rozporządzenie. Postanowienia te na mocy § 143 Zasad techniki prawodawczej znajdują zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Z brzmienia zacytowanego przepisu wynika przede wszystkim nakaz wyczerpującego, a nie fragmentarycznego, normowania sprawy objętej danym upoważnieniem, a jedno upoważnienie ma być podstawą do wydania jednego aktu wykonawczego – tak, aby jednego upoważnienia nie normować więcej niż w jednym akcie prawnym. Inaczej ujmując, chodzi o unifikację regulacji wykonującej dane upoważnienie, a nie o cząstkowe, rozproszone w kilku aktach, uregulowanie danej materii (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2014 r. sygn. akt III SA/Wr 628/14).

Rada Miejska powinna więc kwestie ujęte w § 9 ust. 4 we fragmencie „Najemcom zalegającym z zapłatą czynszu i opłat za media, którzy zwrócili się z wnioskiem do gminy o udzielnie pomocy w spłacie zobowiązań poprzez ich umorzenie lub rozłożenie na raty proponowane są ugody na spłatę zadłużenia. W szczególności uzasadnionych przypadkach należności są umarzane.”, w ust. 5, ust. 6, ust. 7 uchwały uregulować w uchwale podjętej na podstawie art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Dodać należy, iż Rada Miejska Strzelina na sesji w dniu 24 lutego 2015 r. podjęła również uchwałę będącą realizacją upoważnienia z art. 59 ust. 2 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

W § 9 ust. 8 uchwały Rada Miejska uchwaliła: „Wprowadza się kaucję mieszkaniową na zabezpieczenie roszczenia przysługującego wynajmującemu (Gminie) z tytułu zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego.” Zdaniem Organu Nadzoru zapis ten stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, wynikającej z w.w. przepisów ustawy.

Zgodnie z 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 ta nie może przekraczać dwunastokrotności miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawki czynszu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu. Podkreślić przy tym należy, że instytucja kaucji mieszkaniowej ma charakter cywilnoprawnej umowy obligacyjnej dwustronnie zobowiązującej, łączącej gminę z najemcą będącym zazwyczaj osobą fizyczną.

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.

Zdaniem organu nadzoru to Burmistrz Miasta i Gminy Strzelin 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. Brak tutaj podstaw prawnych dla rady do regulacji tej kwestii. Ustawodawca nie przesądził bowiem o obligatoryjnym charakterze kaucji, oddając inicjatywę w jej ustanowieniu stronom umowy najmu lokalu (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 grudnia 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 503/11, wyrok WSA w Opolu z dnia 22 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Op 342/12, zamieszczone na stronie internetowej <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Taka regulacja uchwały narusza nie tylko normę kompetencyjną upoważniającą do podjęcia przedmiotowej uchwały, ale także regulację 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.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, niniejsze Rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski:

T. Smolarz