



WOJEWODA DOLNOŚLASKI
NR NK-N.4131.7.15.2015.MS1

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Wrocław, 31 lipca 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.) Wojewoda Dolnośląski:

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miasta Bolesławiec nr X/146/2015 z 1 lipca 2015 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Bolesławiec na lata 2015 - 2019 w całości.

UZASADNIENIE

Na sesji 1 lipca 2015 r. działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 150, dalej powoływana jako: *Ustawa*), Rada Miasta podjęła uchwałę nr X/146/2015 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Bolesławiec na lata 2015 - 2019 (dalej jako: *Uchwała*). Postanowienia programowe zostały zawarte w Załączniku do Uchwały nr X/146/2015 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 1 lipca 2015 r. – *Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Bolesławiec na lata 2015 - 2019* (poniżej przywoływany jako: *Załącznik*).

Uchwała na zasadzie art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym została przedłożona przez Prezydenta Miasta Bolesławiec Wojewodzie Dolnośląskiemu 3 lipca 2015 r. za pośrednictwem elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

Weryfikacja legalności Uchwały doprowadziła do stwierdzenia, iż została ona podjęta w całości z istotnym naruszeniem:

- art. 21 ust. 1 pkt 1 i art. 21 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 4 Ustawy;
- art. 21 ust. 1 pkt 1 i art. 21 ust. 2 pkt 5 Ustawy oraz
- art. 21 ust. 1 pkt 1 i art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a Ustawy.

Rada Miasta umocowanie do przyjęcia Uchwały wywiodła z upoważnienia zrekonstruowanego na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 i art. 21 ust. 2 Ustawy. W świetle przywołanych norm rada gminy jest władna do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Zakres merytoryczny tego aktu został wskazany w art. 21 ust. 2 Ustawy. Zgodnie z tym przepisem 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.

Ustawodawca wyposażając radę gminy w umocowanie do przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy wskazał na **minimalny, obowiązkowy** zakres problemowy, który powinien stać się przedmiotem prac uchwałodawczych. Przesądza o tym użyte sformułowanie „w szczególności”. W związku z tym rada gminy uchwalając przedmiotowy program zobowiązana jest do **prawidłowego** unormowania **wszystkich** kwestii, o których mowa w art. 21 ust. 2 Ustawy. Wpisuje się to w standard poprawnej legislacji, zgodnie z którym na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jeden akt wykonawczy, który **wyczerpująco** reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu (§ 119 ust. 1 w zw. z § 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. z 2002 r., nr 100, poz. 908). Powyższa uwaga znajduje oparcie w orzecznictwie – m.in. zapatrywanie wyrażone w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 14 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 932/12, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*, nawiązujące do ukształtowanego poglądu w tym zakresie w judykaturze.

Brak realizacji co najmniej jednego elementu upoważnienia ustawowego przesądza o istotnym naruszeniu prawa przez przyjęty akt. Rodzi to konieczność stwierdzenia nieważności przyjętej uchwały w całości. Tożsame konsekwencje pociąga za sobą nieprawidłowe uregulowanie przynajmniej jednego składnika delegacji ustawowej.

Mając na względzie powyższe, należy wskazać iż trzy elementy upoważnienia zrekonstruowanego na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 Ustawy nie zostały uregulowane prawidłowo. Mowa tutaj o:

- zasadach polityki czynszowej oraz warunkach obniżania czynszu;
- sposobie i zasadach zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywanych zmianach w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach oraz
- opisie innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, w szczególności niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali.

I. Jednym z elementów obligatoryjnych programu przyjmowanego na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 Ustawy jest określenie zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu. Regulując to zagadnienie należy mieć na uwadze normę art. 7 ust. 1 Ustawy, zgodnie z którą: „*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.*”

Analizując postanowienia Rozdziału 5 Załącznika pt.: „*Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu*” należy stwierdzić, że ustalając okoliczności wpływające na wysokość czynszu najmu poprzez podwyższenie lub obniżenie wartości użytkowej lokali nie wzięto pod uwagę

ogólnego stanu technicznego budynków. Rada Miasta w § 8 odniosła się do położenia lokalu w budynku oraz wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje jak również ich stanu i ich wpływu na obniżenie lub podwyższenie stawki bazowej czynszu. Nadto *expressis verbis* w § 8 ust. 4 Załącznika wskazała, że z uwagi na uwarunkowania faktyczne nie wzięto pod uwagę okoliczności położenia budynku. Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że przyjęte w Uchwale zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu **nie uwzględniają ogólnego stanu technicznego budynków**. Analiza postanowień Załącznika prowadzi do wniosku, że na obszarze gminy stan techniczny budynków jest zróżnicowany według skali: dobry, średni oraz zły. Wynika to jednoznacznie z Tabeli nr 11 – *Aktualny stan techniczny budynków*. Stąd nie istnieje uwarunkowanie faktyczne do odstąpienia od uwzględnienia stanu technicznego budynku jako przesłanki obniżającej, jak również podwyższającej czynsz.

Ze względu na powyższe skonstatować wypada, że Rada Miasta określając w Rozdziale 5 Załącznika zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu, nie wzięła pod uwagę specyfiki materii, w ramach której wpisuje się udzielone jej upoważnienie ustawowe. Regulując poszczególne elementy delegacji ustawowej z art. 21 ust. 2 Ustawy, Normodawca jest zobligowany do uwzględnienia założeń wyrażonych przez Ustawodawcę. Przyjęta Uchwała jest przede wszystkim aktem wykonawczym do konkretnej regulacji ustawowej. Stąd Rada Miasta tworząc poszczególne rozwiązania nie może tego czynić w oderwaniu od przyjętych regulacji o charakterze ogólnym wyrażonych w Ustawie. W realiach omawianego problemu sprowadza się to do stwierdzenia, że przyjmując regulacje w ramach art. 21 ust. 2 pkt 4 Ustawy Rada Miasta była zobowiązana do uwzględnienia postanowień przepisu art. 7 ust. 1 Ustawy. Wbrew temu jedynie w części uczyniła temu zadość. W swojej aktywności uchwałodawczej pominęła regulację art. 7 ust. 1 pkt 4 Ustawy. Jednocześnie, jak wykazano powyżej, brakuje podstaw do tego.

Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że z uwagi na nieprawidłowe uregulowanie kwestii, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 Ustawy, koniecznym jest orzeczenie o nieważności Uchwały w całości.

II. Kolejną przyczyną uzasadniającą obowiązek stwierdzenia nieważności w całości Uchwały jest nieprawidłowe uregulowanie elementu programu dotyczącego sposobu i zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach (art. 21 ust. 2 pkt 5 Uchwały). Próba uregulowania tej materii została podjęta w Rozdziale 6 Załącznika (§ 14 i nast.). Kluczową rolę odgrywa tutaj unormowanie § 14 Załącznika. Przyjęte w tym postanowieniu regulacje należy podzielić na dwie grupy:

- dotyczące budynków, w których nie wyodrębniono własności lokali oraz lokale stanowiące zasób mieszkaniowy Miasta znajdujące się w budynkach wspólnot mieszkaniowych (§ 14 ust. 1 Załącznika) oraz
- dotyczące budynków, w których wyodrębniono własność lokali (§ 14 ust. 3 Załącznika).

W odniesieniu do tej pierwszej grupy Rada Miasta postanowiła, że zarządzanie wskazanymi tam budynkami oraz lokalami będzie wykonywane przez jednostkę budżetową – Miejski Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Bolesławcu. Przyjęcie takiego rozwiązania nie stanowi prawidłowej realizacji elementu wskazanego w art. 21 ust. 2 pkt 5 Ustawy. Przez pryzmat tego postanowienia Rada Miasta nie była władna do określenia *expressis verbis* podmiotu zarządzającego budynkami, w których nie wyodrębniono własności lokali oraz lokali składających się na zasób mieszkaniowy Miasta znajdujących się w budynkach wspólnot mieszkaniowych. Nie sposób przyjąć, iż wskazanie konkretnego zakładu budżetowego do zarządzania określonymi składnikami mieszkaniowego zasobu Miasta, stanowi określenie sposobu czy też zasady zarządzania, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 5 Ustawy. Należy mieć tu także na uwadze, że to Prezydent Miasta Bolesławiec, działając w oparciu o art. 30 ust. 1 oraz art. 30 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, czyli gospodarując mieniem gminy oraz wykonując Uchwałę także w przyjęty przez siebie sposób, będzie rozstrzygał o podmiotach, które będą ewentualnie za niego podejmowały określone czynności związane z wykonywaniem postanowień Uchwały.

Równolegle należy stwierdzić, że w ramach art. 21 ust. 1 pkt 1 i art. 21 ust. 2 pkt 5 Ustawy nie mieści się upoważnienie do określenia zakresu zadań związanych z zarządzaniem zasobem mieszkaniowym. Taki mankament pojawił się w § 14 ust. 2 Załącznika. Rada Miasta na zasadzie

katalogu otwartego (o czym przesądza postanowienie § 14 ust. 2 pkt 3 Załącznika: „Do zadań z zakresu zarządzania należy: (...) wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem mieniem gminnym (...)” – w kontekście Uchwały trudno wskazać zbiór zamknięty tych zadań) określiła jakie czynności będą przedmiotem aktywności w ramach zarządzania zasobem mieszkaniowym Miasta. Na marginesie wypada zauważyć, że treść wskazanej regulacji powinna znaleźć się w statucie jednostki organizacyjnej.

Powyżej wyrażone stanowisko nawiązuje do poglądu zaprezentowanego w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 16 września 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 201/14, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*. W motywach przyjętego orzeczenia Sąd wskazał, iż: „(...) ustawodawca nie sformułował na potrzeby omawianej ustawy definicji pojęcia „zasad zarządzania lokalami i budynkami”. Pozwala to tym samym na posiłkowanie się słownikowym pojęciem zasady jako ustalonego na mocy przepisu sposobu postępowania. (...) Rada realizując w opisany wyżej sposób postanowienia cyt. wyżej art.21 ust.2 pkt 5 u.o.p.l., nie miała (...) podstaw (mając przy tym na uwadze przepis art.30 ust.1 i 2 pkt 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym) do określenia z nazwy podmiotu wykonującego czynności związane z zarządzaniem i administrowaniem mieszkaniowym zasobem gminy.”

Warto zaznaczyć, że uregulowanie § 14 ust. 4 Załącznika należy traktować jako katalog zasad zarządzania lokalami i budynkami stanowiącymi zasób Miasta. Jednakże jednoznaczne powiązanie z określoną jednostką nie pozwala na uznanie tego unormowania za regulację prawidłową.

Ponadto należy zauważyć, że Rada Miasta nie uregulowała kwestii związanych z przewidywanymi zmianami w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem Miasta w okresie 2015 – 2019. Konieczność odniesienia się do tego zagadnienia wynika *expressis verbis* z art. 21 ust. 2 pkt 5 Ustawy. Rada Miasta w § 14 ust. 5 Uchwały ograniczyła się jedynie do wskazania, że działalność Miejskiego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej będzie poddawana bieżącemu monitoringowi przez pryzmat sposobu realizacji stawianych mu zadań. Umożliwi to w dalszej kolejności rozstrzygnięcie o dalszym modelu zarządzania zasobem. Brzmienie postanowienia § 14 ust 5 Załącznika jest w tym zakresie niewystarczające. Pominąć tutaj należy fakt wskazania konkretnej jednostki jako realizatora czynności związanych z zarządzaniem zasobem i konstruowania wokół niej określonych rozwiązań w zakresie przewidywanych aktualizacji procesu administrowania w latach obowiązywania Uchwały. Wadliwość takiego zabiegu była przedmiotem szczegółowego uzasadnienia powyżej. W tym miejscu trzeba wskazać, że Rada Miasta nie przyjęła jakichkolwiek postanowień dotyczących przewidywanych zmian w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem Miasta. Ograniczenie się do stwierdzenia, że ocena działalności Miejskiego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej stanie się asumptem do rozstrzygnięcia w kwestii dalszego modelu zarządzania zasobem (§ 14 ust. 5 zdanie 2 Załącznika) jest tutaj niewystarczające. Oczywiście jest, że charakter merytoryczny i czasowy uchwały podejmowanej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 Ustawy utrudnia przyjmowanie rozwiązań, które będą aktualne w każdym roku obowiązywania aktu. Utrudnienie to może zostać w pewien sposób zneutralizowane poprzez stosowną nowelizację, która będzie reakcją na powstające potrzeby. Pomimo tych trudności uchwała rady gminny powinna regulować wszystkie kwestie, o których mowa w art. 21 ust. 2 Ustawy. Postanowienia o dużym stopniu ogólności nie stanowią w tym zakresie prawidłowej praktyki i nie mogą zostać uznane za kompleksową realizację poszczególnych elementów delegacji ustawowej.

Ze względu na powyższe Uchwała wymaga stwierdzenia nieważności w całości.

III. Kolejnym obligatoryjnym elementem pominiętym w przyjętej Uchwale jest określenie niezbędnego zakresu zamian lokali **związanych z remontami budynków i lokalami**, które to zagadnienie związane jest z opisem innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a Ustawy). Rada Miasta element programu wskazany w art. 21 ust. 2 pkt 8 Ustawy ujęła w Rozdziale 9 Załącznika pt.: „Opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta”. Analiza tej części podjętego aktu w kontekście zasygnalizowanego powyżej braku prowadzi do wniosku, że Normodawca przyjął pewne postanowienia dotyczące czynności zamiany lokali ale w innym kontekście niż ten wynikający z art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a Ustawy. Po pierwsze wskazał, że lokale zamienne będą przedmiotem, obok innych lokali, zabezpieczenia w ramach realizacji przez Miasto ustawowych

zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej (§ 17 ust. 3 Załącznika). Po drugie lokale zamienne stanowią opcję w relacji z dotychczasowymi najemcami, którą należy brać pod uwagę w procesie sprzedaży lokali mieszczących się w budynkach wspólnot mieszkaniowych (§ 17 ust. 4 Załącznika). Po trzecie Rada Miasta zaleciła utrzymanie dotychczasowych zasad dobrowolnej zamiany lokali z zasobu Miasta oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach (§ 17 ust. 6 Załącznika). Wreszcie w § 17 ust. 7 Załącznika uznała za priorytetowe tzw. zamiany z urzędu, zgłaszane przez samotnych najemców lub mniej liczne rodziny, posiadające w zasobie Miasta duże lokale mieszkalne, w zamian za lokale mniejsze.

Również kompleksowe spojrzenie na Uchwałę pozwala stwierdzić, że w odniesieniu do czynności zamiany lokali Rada Miasta wskazała jedynie na: 1) definicję lokalu zamiennego (zawartą w Rozdziale 1 Załącznika), 2) fakt, iż zapewnianie lokali zamiennych stanowi element działań Miasta prowadzących do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty mieszkaniowej (§ 4 ust. 2 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 Załącznika), 3) skalę minimalnego zabezpieczenia lokali zamiennych dla wykwaterowywanych osób z uwagi na konieczność sprzedaży budynków (§ 4 ust. 9 Załącznika), 4) okoliczność braku zgody najemcy na dokonanie zamiany z inicjatywy wynajmującego i jej wpływ na obniżkę czynszu (§ 13 ust. 10 pkt 2 Załącznika).

Powyższy przegląd poszczególnych postanowień Załącznika upoważnia do stwierdzenia, że Rada Miasta nie przyjęła jakichkolwiek regulacji opisujących dodatkowe działania zmierzające do poprawy wykorzystania i racjonalizacji gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy ze szczególnym uwzględnieniem niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z **remontami budynków i lokali**. Przedstawione postanowienia Załącznika dotyczą co prawda kwestii związanych z czynnością zamiany lokali jednakże nie mają związku z zamianą spowodowaną remontami budynków i lokali.

Powyżej omówiona wada jako istotne naruszenia art. 21 ust. 1 pkt 1 i art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a Ustawno, stanowi kolejną przesłankę obligującą do stwierdzenia nieważności Uchwały w całości.

IV. Obok wad przesądzających o konieczności orzeczenia o nieważności Uchwały w całości pojawiły się inne. Zasadnym jest zwrócenie na nie uwagi celem zapobieżenia ich powielenia w kolejnych aktach podejmowanych na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 Ustawy.

Postanowienia Rozdziału 5 Załącznika pt.: „Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu” stanowią realizację umocowania z art. 21 ust. 1 pkt 1 i art. 21 ust. 2 pkt 4 Ustawy. W ramach przyjętych rozwiązań pojawiły się takie, które są nie do pogodzenia z przyznaną delegacją ustawową. Cechą wspólną omówionych poniżej unormowań jest przesądzanie o kwestiach, które stanowią przedmiot postanowień umowy cywilnoprawnej.

W postanowieniu § 7 ust. 9 Załącznika ustalono, iż: „Czynsz oraz opłaty związane z najmem lokali oraz tymczasowych pomieszczeń są płatne do dnia 20-tego każdego miesiąca na rachunek bankowy Miejskiego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Bolesławcu.” Z kolei w unormowaniu § 9 ust. 2 Załącznika przyjęto, że: „Podstawą dokonania zmian w wysokości czynszu z przyczyn określonych w ust. 1 powinien być protokół potwierdzający fakty uzasadniające podwyżkę czynszu.”

W ramach upoważnienia ustawowego zrekonstruowanego na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 i art. 21 ust. 2 pkt 4 Ustawy nie mieści się umocowanie do kształtowania rozwiązań, które są przedmiotem umowy cywilnoprawnej. Trzeba bowiem wskazać, że Rada Miasta nie jest władna do wskazywania terminu i sposobu regulowania „czynszu oraz opłat związanych z najmem lokali oraz tymczasowych pomieszczeń” jak również sposobów utrwalania dla celów dowodowych faktów uzasadniających zmiany wysokości czynszu. W świetle art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 25 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 782, ze zm.) gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy jest domeną organu wykonawczego gminy. W związku z tym gospodarowanie mieniem komunalnym, stanowiące *de facto* wykonywanie Uchwały, to m.in. zawieranie umów z podmiotami wynajmującymi lokale z mieszkaniowego zasobu gminy. Umowy takie mają naturę cywilnoprawną ze wszystkimi z tego faktu płynącymi konsekwencjami. Na ich gruncie znajdzie zastosowanie zasada swobody umów wyrażona *expressis verbis* w art. 3531 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 121, ze zm.), zgodnie z którą: „Strony

zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego." Przywołane postanowienia Załącznika godzą w przytoczoną regułę umów prawa prywatnego, w związku z tym w kolejnych uchwałach podejmowanych na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 i art. 21 ust. 2 Ustawy nie mogą się pojawiać.

W ramach podsumowania powyższego warto wskazać, w ślad za orzecznictwem, że organ realizujący przyznane mu upoważnienie ustawowe do wydania aktu wykonawczego „(...) powinien zadbać o jak najlepsze wykorzystanie granic upoważnienia ustawowego i nie ulegać pokusie zawarcia przy okazji w akcie wykonawczym ustaleń jego zdaniem celowych, ale pozostających poza tymi granicami.” (myśl zaczerpnięta z uzasadnienia do orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 2 września 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 389/14, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*; uwaga została co prawda poczyniona przy okazji analizy legalności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, fakt ten nie przekreśla jej waloru aktualności w działalności uchwałodawczej rady gminy przy realizacji każdej delegacji ustawowej).

W tożsamym duchu należy skomentować postanowienie § 10 Załącznika, które przewiduje konsekwencje związane z faktem prowadzenia działalności gospodarczej w lokalu mieszkalnym. Samą zasadę sprowadzającą się do podwyższenia czynszu najmu za każdą izbę, w której działalność gospodarcza będzie prowadzona, generalnie należy traktować jako regułę polityki czynszowej (zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 4 Ustawy). Jednakże wskazywanie konkretnej wielkości podwyższenia czynszu wkracza już w kompetencję Prezydenta Miasta, wynikającą z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wydaje się też, że tak szczegółowa kwestia powinna być przedmiotem doprecyzowania na poziomie umowy najmu, poprzez umieszczenie stosownej klauzuli w jej postanowieniach. W związku z tym stwierdzić należy, że postanowienie § 10 ust. 1 Załącznika we fragmencie: „(...)i powoduje podwyższenie czynszu najmu o 100% za każdą izbę, w której działalność ta jest prowadzona.” nie mieści się w zakresie upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 1 i art. 21 ust. 2 pkt 4 Ustawy. W identyczny sposób należy ocenić postanowienie § 10 ust. 3 Załącznika w brzmieniu: „Prowadzenie działalności gospodarczej w lokalu mieszkalnym nie może zakłócać spokoju użytkowników innych lokali i zmieniać funkcji oraz przeznaczenia lokalu mieszkalnego.” Przywołane uñormowanie z kolei nie ma związku z zasadami polityki czynszowej. Stanowi o obowiązkach najemcy w jego wzajemnych relacjach z użytkownikami innych lokali oraz w odniesieniu do przedmiotu najmu.

Szczególnego omówienia wymaga postanowienie § 7 ust. 10 Załącznika, które stanowi: „W przypadku podnajęcia całego lub części lokalu, dokonanego za pisemną zgodą wynajmującego wysokość czynszu podwyższa się o 30%, przy czym podnajem lokalu lub jego części nie może trwać dłużej niż 1 rok.” Przedmiotowe uñormowanie reguluje kwestie związane z instytucją podnajmu. Ustawa nie przewiduje w tym zakresie szczegółowych rozwiązań, poza m.in. konsekwencjami w postaci możliwości wypowiedzenia stosunku prawnego w przypadku podnajęcia bez wymaganej pisemnej zgody właściciela lokalu przez lokatora (art. 11 ust. 2 pkt 4). Koresponduje to z przepisem art. 6882 Kodeksu cywilnego przewidującym zasadę podnajmowania lokalu za zgodą wynajmującego.

Konsekwencje, jakie przewidział Legislador lokalny w przypadku podnajęcia, tj. podwyżka czynszu o 30% oraz ograniczenie okresu trwania podnajmu do czasu 1 roku, są elementami do uregulowania w umowie cywilnoprawnej na zasadzie art. 3531 Kodeksu cywilnego. Rada Miasta nie jest władna do arbitralnego rozstrzygania tych zagadnień w uchwale podejmowanej na podstawie art. 21 ust. 1 i ust. 2 Ustawy. Tym samym należy stwierdzić, że postanowienie § 7 ust. 10 Załącznika wykracza poza przyznany Radzie Miasta zakres umocowania ustawowego.

W ramach podsumowania powyższych uwag, nawiązując do poglądów judykatury należy zauważyć, że „(...) stosunek najmu ma niewątpliwie cywilnoprawny charakter, (...) wzajemne rozliczenia związane z jego ustaniem mogą stanowić przedmiot umowy stron. (...) w ustawie o ochronie praw lokatorów brak jest delegacji pozwalającej gminie na ustalenie sposobu obliczania świadczenia, to tym samym, w każdym indywidualnym przypadku może to być kształtowane wolą stron, zaś spór w tym zakresie rozstrzygnie sąd powszechny. (...) podkreślić trzeba, że do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zobowiązań

publicznoprawnych nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane jest dozwolone”, lecz regułę „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje” (tak NSA w wyroku z dnia 15 stycznia 1997 r., sygn. akt III SA 534/96, „Monitor Podatkowy” 1997 r. Nr 12, poz. 374).” Powyższe rozważania zaczerpnięto z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 77/09, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*. Dotyczyły one generalnie materii kaucji, jednakże uniwersalny wymiar zapatrywania w zakresie natury umowy najmu, w której wynajmującym jest gmina, pozwala na zastosowanie także w odniesieniu do omawianych powyżej problemów.

W Rozdziale 1 Załącznika zatytułowanym „*Postanowienia ogólne*” określono m.in. programowe rozumienie dochodu. Pod tym pojęciem należy rozumieć „(...) *dochód, którego definicja została określona w art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 966 ze zm.) (...)*”. Należy tutaj zauważyć, że przedmiotowy przepis ustawowy nie definiuje dochodu ale wskazuje sposób jego ustalania. Tym niemniej samo odesłanie do art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych jest niewystarczające. Należy bowiem tutaj mieć na względzie unormowanie art. 7 ust. 5 Ustawy, które odsyła **generalnie** do przepisów o dodatkach mieszkaniowych a nie do konkretnej jednostki redakcyjnej tej ustawy. Trzeba tutaj mieć na uwadze, iż dodatkowo w przepisie art. 3 ust. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych wskazano na szczególny sposób ustalania dochodu z prowadzenia gospodarstwa rolnego. Rozwiązanie to zostało jednak w Załączniku pominięte.

Sposób ustalania dochodu, do którego odwołuje się punkt 14 Rozdziału 1 Załącznika, jest istotny w kontekście całej Uchwały. Redakcja Rozdziału 1 Załącznika pozwala przyjąć, iż stanowi on tzw. słowniczek pojęć używanych w przyjętym akcie. Założeniem tutaj jest to aby zdefiniowana czy określona instytucja miała jednakowe znaczenie w każdym postanowieniu Uchwały. Dochód, a ściślej rzecz ujmując sposób jego ustalania, jest brany pod uwagę m.in. w określonych warunkach obniżania czynszu w § 13 Załącznika. Warto tutaj wskazać na ustęp 2 tego unormowania, w którym przesądzono, że obniżka czynszu przysługuje osobom legitymującym się określonym średniomiesięcznym dochodem. Przywołana regulacja wiąże się z przepisem art. 7 ust. 2 zdanie 2 Ustawy, który upoważnia Radę Miasta do określenia poziomu dochodu uprawniającego do udzielenia obniżek czynszu. Przedmiotowy dochód z kolei jest ustalany według zasady określonej w art. 7 ust. 5 Ustawy.

W świetle powyższego należy zasygnalizować, że wybiórcze sięganie do przepisów rangi ustawowej, co przejawiało się w określaniu sposobu ustalenia dochodu, jest praktyką niepoprawną. Należy jej unikać w kolejnych uchwałach. Jak wyżej wskazywano, uchwała podejmowana na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 Ustawy, jest aktem wykonawczym do konkretnej regulacji ustawowej. Z tego powodu musi respektować założenia i rozwiązania przyjęte na gruncie Ustawy. W ramach omawianego problemu będzie to kwestia sposobu ustalania wysokości dochodu.

W unormowaniu § 7 ust. 8 Załącznika umieszczono Tabelę nr 16 – *Planowana wysokość stawki bazowej czynszu i stawki czynszu dla lokali socjalnych*. W przyjętym zestawieniu w rozbiciu na poszczególne lata obowiązywania Uchwały podano wielkość stawki bazowej czynszu, stawki minimalnej czynszu, stawki maksymalnej czynszu, stawki czynszu dla lokali socjalnych oraz dla tymczasowych pomieszczeń. Przedmiotowe unormowanie stanowi istotne naruszenie art. 8 pkt 1 Ustawy, który przesądza że: „*Jeżeli właścicielem jest jednostka samorządu terytorialnego, stawki czynszu, o których mowa w art. 7, ustala organ wykonawczy tej jednostki : 1) w przypadku gminy - zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 (...)*”. Z powyższego przepisu wynika jednoznacznie, że finalnie stawkę czynszu określa Prezydent Miasta, kierując się przyjętymi zasadami polityki czynszowej oraz warunkami obniżania czynszu, które z kolei określa Rada Miasta. Powyższy przepis w sposób klarowny rozstrzyga podział kompetencji pomiędzy organy gminy.

W unormowaniu § 14 ust. 7 Załącznika umieszczono Tabelę nr 19 – *Jednostkowe stawki opłat we wspólnotach mieszkaniowych*. W zestawieniu, w rozbiciu na wartość: średnią, minimalną oraz maksymalną, przyjęto wysokość: jednostkowej zaliczki eksploatacyjnej, stawkę wynagrodzenia zarządcy oraz jednostkową zaliczkę na fundusz remontowy. Należy wskazać, że przywołane unormowanie nie mieści się w ramach upoważnienia zrekonstruowanego na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 i art. 21 ust. 2 pkt 5 Ustawy.

W odniesieniu do kwestii związanych z jednostkową zaliczką eksploatacyjną oraz jednostkową zaliczką na fundusz remontowy należy sięgnąć do ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r., nr 80, poz. 903, ze zm.). W przepisie art. 30 ust. 2 pkt 1 w zw. z ust. 1 pkt 3 tej regulacji Ustawodawca wyposażył tzw. zebranie ogółu właścicieli w kompetencję do uchwalenia m.in. opłat na pokrycie kosztów zarządu. Do kosztów zarządu z kolei Normodawca zaliczył m.in. wydatki na remonty i bieżącą konserwację, wydatki na utrzymanie porządku i czystości (art. 14 pkt 1 i 4 ustawy o własności lokali). Z powyższego wynika, że właściwa regulacja ustawowa określa podmiot uprawniony do ustalenia jednostkowej zaliczki eksploatacyjnej oraz jednostkowej zaliczki na fundusz remontowy.

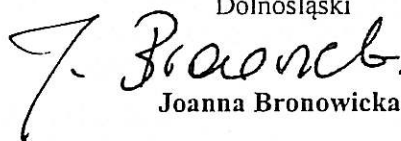
Powyższe uwagi są aktualne w odniesieniu do wskazanej w Tabeli nr 19 stawki wynagrodzenia zarządcy. Przedmiotowe świadczenie jest wymienione jako składowa kosztu zarządu nieruchomością wspólną (art. 14 pkt 5 ustawy o własności lokali). Powyższe wymaga uzupełnienia o rozwiązanie z art. 185 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, które przesądza o tym, że zarządca nieruchomości działa na podstawie umowy o zarządzanie nieruchomością, zawartej z jej właścicielem, wspólnotą mieszkaniową albo inną osobą lub jednostką organizacyjną, której przysługuje prawo do nieruchomości. Kwestia wynagrodzenia zarządcy będzie więc przedmiotem regulacji umowy prawa cywilnego.

W świetle przedstawionych motywów niniejszy akt nadzoru jest w pełni uzasadniony faktycznie i prawnie do czego zobowiązuje Wojewodę Dolnośląskiego art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

Na podstawie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wicewojewoda
Dolnośląski


Joanna Bronowicka