



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 5 sierpnia 2014 r.

Poz. 3459



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**  
NK-N.4131.74.24.2014.AS

Wrocław, dnia 28 lipca 2014 r.

### **ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 13 ust. 2 i 3, § 19 ust. 2, § 19 ust. 3, § 19 ust. 5 we fragmencie „przez Malczyckie Usługi Komunalne Spółka z o.o. w Malczycach” uchwały Nr LI/216/2014 Rady Gminy Malczyce z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w latach 2014 -2018.

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Malczyce na sesji w dniu 27 czerwca 2014 r. podjęła uchwałę LI/216/2014 w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w latach 2014 -2018.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 8 lipca 2014 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 13 ust. 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz.150),

- § 13 ust. 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 8a ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego,

- § 19 ust. 2, § 19 ust. 5 we fragmencie „przez Malczyckie Usługi Komunalne Spółka z o.o. w Malczycach” z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego w związku art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym,

- § 19 ust. 3 z istotnym naruszeniem art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

W § 13 ust. 2 Rozdziału 5. Zasady polityki czynszowej Rada wskazała, że: „wysokość stawki bazowej czynszu ustala się w oparciu o przeprowadzoną kalkulację kosztową uwzględniając: koszty administrowa-

nia, koszty utrzymania należytego stanu technicznego budynku, w tym fundusz remontowy; koszty eksploatacji, w tym koszty utrzymania części wspólnych budynków”.

Zdaniem organu nadzoru działając na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów i określając m.in. zasady polityki czynszowej, Rada nie jest władna do wskazywania, jakiego rodzaju koszty wchodzi w skład czynszu. Działanie takie nie może zostać uznane za określenie zasad polityki czynszowej i jako takie wykracza poza przyznane Radzie upoważnienie wynikające z normy kompetencyjnej stanowiącej dla Rady podstawę do podjęcia tej uchwały. W zakresie umowy najmu ustawodawca pozostawił stronom swobodne kształtowanie ich stosunku zobowiązaniowego. Zgodnie z art. 659 Kodeksu cywilnego czynsz jest rodzajem opłaty cywilnoprawnej ponoszonej przez najemcę w zamian za możliwość używania rzeczy przez czas oznaczony bądź nieoznaczony. Ustawodawca pozostawił woli stron stosunku najmu ustalenie zakresu czynszu (świadczenia najemcy na rzecz wynajmującego). Swoboda stron umowy najmu doznaje ograniczenia jedynie przez powszechnie obowiązujące przepisy prawa rangi ustawowej regulujące kwestie związane z najmem (np. Kodeks cywilny, przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów i inne). Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 lipca 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 155/2009, LexPolonica nr 2153596, wskazał, że „Kiedy mowa jest o podstawie definiowania czynszu (przez wyliczenie jego składników) należy mieć na uwadze, że ustawodawca w art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego upoważnił Radę do określenia zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu, a kwestii wyjaśnienia, co wchodzi w skład czynszu nie można uznać za jedną z takich zasad.”

Zgodnie z § 13 ust. 3 uchwały: „dopuszcza się coroczną zwyżkę czynszu o stopień inflacji”. Tymczasem kwestia możliwości podwyższania czynszu przez właściciela została szczegółowo uregulowana przez samego ustawodawcę w art. 8a ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego; przy tym w myśl art. 8 a ust. 4e ustawy: podwyżkę czynszu albo innych opłat za używanie lokalu w wysokości nieprzekraczającej w danym roku kalendarzowym średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym uważa się za uzasadnioną. Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym jest ogłaszany, w formie komunikatu, przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować kwestii, które zostały unormowane już przez samego ustawodawcę. Taka regulacja będzie zawsze albo powtórzeniem albo modyfikacją przepisu ustawowego. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba 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. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Modyfikacje przepisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998).

Zgodnie z § 19 ust. 2 i 5 uchwały: „2. Czynności z zakresu administrowania mieszkaniowym zasobem gminy w granicach ustalonych przez Wójta Gminy, wykonywane są przez Malczyckie Usługi Komunalne z o.o. w Malczycach (100 % udział Gminy) 5. Wykonywanie przez Malczyckie Usługi Komunalne Spółka z o.o. w Malczycach administrowania nieruchomościami wspólnymi, w których znajdują się lokale będące własnością gminy i właścicieli lokali wykupionych od gminy, będzie ustawać w miarę wykupu przez najemców wszystkich lokali w danym budynku”.

Zdaniem organu nadzoru realizując normę kompetencyjną z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego, a tym samym określając 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, Rada

nie była władna do określania podmiotu wykonującego czynności związane z zarządzaniem i administrowaniem mieszkaniowym zasobem gminy. Tym bardziej norma z art. 21 ust. 2 pkt 5 cytowanej ustawy nie daje radzie kompetencji do wskazywania z nazwy podmiotu, który wykonuje ww. czynności. O ile organ nadzoru nie kwestionuje wykonywania ww. czynności przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) - upoważnionego do tego z mocy art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym - o tyle naruszającym prawo w sposób istotny jest określenie, że działanie to następuje za pośrednictwem wskazanej z nazwy osoby prawnej czy jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej jak np. wspólnoty mieszkaniowej lub spółki prawa handlowego.

Zgodnie z § 19 ust. 3 uchwały: „w przypadku posiadania przez najemcę lub współmałżonka tytułu prawnego do lokalu komunalnego i innego lokalu, który zaspokaja jego potrzeby mieszkaniowe Gmina może rozwiązać umowę dotyczącą lokalu komunalnego”.

Tymczasem zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego: jeżeli lokator jest uprawniony do odpłatnego używania lokalu, wypowiedzenie przez właściciela stosunku prawnego może nastąpić tylko z przyczyn określonych w ust. 2-5 oraz w art. 21 ust. 4 i 5 niniejszej ustawy. W myśl art. 11 ust. 3 pkt 2 wyżej wskazanej ustawy: właściciel lokalu, w którym czynsz jest niższy niż 3% wartości odtworzeniowej lokalu w skali roku, może wypowiedzieć stosunek najmu: 2) z zachowaniem miesięcznego terminu wypowiedzenia, na koniec miesiąca kalendarzowego, osobie, której przysługuje tytuł prawny do innego lokalu położonego w tej samej miejscowości, a lokator może używać tego lokalu, jeżeli lokal ten spełnia warunki przewidziane dla lokalu zamiennego.

Podejmując § 19 ust. 3 uchwały Rada Gminy zmodyfikowała niewątpliwie przepis ustawowy. W art. 11 ust.3 pkt 2 ustawodawca dopuszcza możliwość wypowiedzenia umowy najmu lokalu najemcy, który posiada tytuł prawny do innego lokalu, ale pod ściśle określonymi warunkami, innymi niż określony przez radę. Między innymi lokal musi być położony w tej samej miejscowości, a lokator może go używać. Rada Gminy Malczyce wskazała zaś jedynie, że posiadany lokal ma zaspokajać potrzeby mieszkaniowe lokatora. Jak wyżej już wskazano modyfikacja przepisu ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego. 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.

Wojewoda Dolnośląski:  
*T. Smolarz*