



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 12 czerwca 2015 r.

Poz. 2614

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.18.7.2015.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 8 czerwca 2015 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr VII/40/2015 Rady Gminy Czernica z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie przyjęcia "Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Czernica na lata 2015-2019".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 kwietnia 2015 r. Rada Gminy Czernica podjęła m.in. uchwałę nr VII/40/2015 w sprawie przyjęcia "Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Czernica na lata 2015-2019".

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 7 maja 2015 r.

W toku badania legalności uchwały nr VII/40/2015 Organ Nadzoru stwierdził, że uchwała ta narusza art. 21 ust. 2 pkt 1 i pkt 7 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. 2014 r., poz. 150 z późn. zm.)-dalej: ustawy.

Mocą uchwały nr VII/40/2015 Rada Gminy Czernica określiła wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Czernica na lata 2015-2019.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy.

Przepisem upoważniającym radę gminy do podjęcia przedmiotowej uchwały jest art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy. Rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Natomiast w świetle art. 21 ust. 2 tej ustawy: „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.”.

Należy zaznaczyć, że jak wskazują zapisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego przedmiotowa uchwała stanowi wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a więc stanowi uchwałę, która w swoich zapisach powinna wyznaczać pewne kierunki działania organów gminy. Program to plan, układ zamierzonych czynności, założenia, cele działania (por. Słownik języka polskiego pod red. E. Sobol, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002 r., s. 753). Zatem wieloletni program gospodarowania, 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. Program powinien zatem, przy spełnieniu wymogów co do jego treści określonych w art. 21 ust. 2 ustawy, zawierać zarówno aktualną ocenę stanu zasobu mieszkaniowego gminy, ale także stanowić pewną prognozę na przyszłość w zakresie faktycznego gospodarowania tym zasobem. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 ustawy, gmina tworzy warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej i jest to jej zadanie własne. W celu realizacji tego zadania na podstawie art. 20 tej 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 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 określenia kierunków i celów działania w zakresie gospodarowania zasobem.

Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego wprowadza otwarty katalog zagadnień, które powinny znaleźć się w uchwale rady gminy, podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Oznacza to, że mogą znaleźć się w niej regulacje niewymienione w przytoczonych wyżej punktach. Należy jednak mieć na uwadze, że jednocześnie ustawodawca zastrzegł, co w szczególności uchwała taka powinna zawierać, czyli elementy niezbędne do wprowadzenia regulacji, na podstawie której wójt (burmistrz, prezydent miasta) będzie gospodarował mieszkaniowym zasobem gminy. Należą do nich elementy wymienione w art. 21 ust. 2 pkt 1-8 przedmiotowej ustawy. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 17 listopada 2004 r. (sygn. akt OSK 883/04) stwierdził, iż wprowadzie art. 21 ust. 3 ustawy [o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego] dając radzie gminy upoważnienie do określenia zasad wynajmowania lokali używa określenia „w szczególności” przed wymienieniem możliwych postanowień uchwały, nie oznacza to jednak, że uchwała rady gminy w przedmiocie zasad wynajmowania lokali może wprowadzić dowolne reguły. W ocenie NSA użyte w art. 21 ust. 3 ustawy sformułowanie „w szczególności” oznacza, że rada gminy ustanawiając w uchwale zasady wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład zasobu gminy może swobodnie kształtować te zasady, jednakże tylko w odniesieniu do zagadnień wymienionych w pkt 1-7 wskazanego przepisu. Mimo, iż wspomniany wyrok dotyczył uchwał, podejmowanych na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 cytowanej ustawy, w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, to argumentację tę należy odnieść również do uchwał stanowiących wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, podejmowanych na podstawie

art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 tej ustawy. Również w ust. 2 tego artykułu ustawodawca posłużył się zwrotem „w szczególności” dla określenia obligatoryjnych elementów wieloletniego programu, bez uregulowania których, w zamierzeniach ustawodawcy nie byłoby możliwe racjonalne gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy.

Zdaniem Organu Nadzoru, żaden z elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 cytowanej ustawy nie może zostać pominięty w akcie prawa miejscowego, stanowiącym na podstawie tego przepisu. Aby prawidłowo wypełnić wspomnianą delegację ustawową organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy uchwalaniu powyższego programu powinien w pierwszej kolejności mieć na uwadze elementy wskazane przez ustawodawcę w art. 21 ust. 2 ustawy i ich pełną realizację. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy 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).

W przedmiotowej uchwale Rady Gminy Czernica nie zostało uregulowane istotne zagadnienie, wymienione w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, mianowicie prognoza dotycząca stanu technicznego mieszkaniowego zasobu gminy w poszczególnych latach z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne, mimo stosownego zatytułowania rozdziału II załącznika do uchwały nr VII/40/2015. Ograniczono się jedynie w § 4 załącznika do uchwały do krótkiej wzmianki, że "stan techniczny budynków wynikający najczęściej z zaawansowanego wieku obiektów, jak też ich zużycia wskutek wieloletniego eksploataowania, przy braku wystarczających środków na remonty kapitalne jest najistotniejszym problemem". Dalej, przewidując w tym paragrafie, że stan techniczny mieszkaniowego zasobu w latach obowiązywania programu będzie ulegał minimalnej poprawie wskutek wykonania określonych prac, nie dokonano już szczegółowej prognozy związanej z poprawą tego stanu w kolejnych latach obowiązywania programu w odniesieniu osobno do lokali socjalnych i pozostałych lokali mieszkalnych. Określenie prognozy stanu technicznego lokali stanowiących mieszkaniowy zasób Gminy jest również o tyle zasadne, że dalsze postanowienia § 4 załącznika w zakresie planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali tego zasobu, zawierają zestawienie konkretnych potrzeb remontowych i modernizacyjnych w lokalach z gminnego zasobu oraz plan remontów i modernizacji tych lokali wraz ze środkami finansowymi przeznaczonymi na te prace w poszczególnych latach (§ 4 ust. 2 załącznika do uchwały). Zatem nieuwzględnienie w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Czernica prognozy dotyczącej stanu technicznego tego zasobu w kolejnych latach obowiązywania programu, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne, nie jest w kontekście powyższych zapisów § 4 (wyszczególniających poszczególne prace remontowe oraz zawartych w ust. 2) załącznika do uchwały nr VII/40/2015 uzasadnione. W przekonaniu Organu Nadzoru wykonanie wspomnianych wyżej prac w mieszkaniowym zasobie gminy nie może pozostawać bez żadnego wpływu na zmianę stanu technicznego tego zasobu, tym bardziej że Rada przewiduje w programie m.in. naprawy poszczególnych elementów budynków, np. pokryć dachowych, instalacji elektrycznych, instalacji kanalizacyjnych, wymiany tynków. W związku z powyższym w wyniku ujęcia przedstawionych prognozowanych działań remontowo-naprawczych w stosunku do mieszkaniowego zasobu gminy należało dokonać również powiązanej z tymi działaniami prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego w latach obowiązywania programu, z wyszczególnieniem lokali socjalnych i pozostałych lokali mieszkalnych.

W świetle art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, gmina zobowiązana jest do przedstawienia prognozy m.in. stanu technicznego zasobu mieszkaniowego. Pod pojęciem "prognoza" w Uniwersalnym słowniku języka polskiego rozumie się "przewidywanie przyszłych faktów, zdarzeń, zjawisk, itp. oparte na uzasadnionych, zwykle naukowych, przesłankach, danych, okolicznościach, badaniach, formułowane najczęściej przez specjalistów w danej dziedzinie" (por. str. 568, Wydawnictwo Naukowe PWN W-wa 2003 r.). W świetle przywołanego znaczenia pojęcia "prognoza" użytego przez ustawodawcę w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, obowiązkiem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest nie tylko przedstawienie aktualnych danych dotyczących mieszkaniowego zasobu gminy, ale także przedstawienie prognoz opartych na tych danych (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z 03 października 2011 r. – sygn. akt II SA/Op 300/11). Z kolei zgodnie ze znaczeniem słownikowym, słowo „stan” znaczy tyle co „situacja, w której ktoś lub coś się znajduje” (słownik języka polskiego PWN,

<http://sjp.pwn.pl/slownik/2523760/stan>). Wskazanie zakresu prognozowanych prac remontowych wraz ilością środków przeznaczonych na ich sfinansowanie oraz lakoniczne stwierdzenie, że stan techniczny mieszkaniowego zasobu będzie ulegał minimalnej poprawie, nie stanowią jeszcze o stanie technicznym w jakim znajduje się zasób mieszkaniowy gminy, tym bardziej, że należy określić ten stan we wszystkich latach obowiązywania programu i z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne. W ten sposób na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy Rada powinna była określić stan techniczny (np. dobry, średni, zły itp.) poszczególnych lokali, względnie budynków, wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy.

Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Czernica, przyjęty uchwałą nr VII/40/2015, w sposób niepełny realizuje także kompetencję przewidzianą w art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy, tj. całkowicie pomija się obowiązek określenia kosztów modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli. W § 14 załącznika do uchwały prawidłowo zostały określone koszty bieżącej eksploatacji oraz koszty remontów lokali i budynków wchodzących w skład gminnego zasobu z podziałem na poszczególne lata obowiązywania programu. Nawet gdyby uznać, że w zawartych w tym paragrafie "pozostałych kosztach działalności eksploatacyjnej" ujęto koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy to takie zbiorcze określenia tych kosztów jest niedopuszczalne z punktu widzenia konstrukcji normy prawnej z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy- prawodawca, regulując wymóg określenia w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy wysokości wydatków przeznaczonych na utrzymanie tego zasobu w latach obowiązywania programu, wyraźnie zdecydował, że koszty te powinny być określone z podziałem na poszczególne, wskazane w omawianym przepisie, rodzaje, a nie zbiorczo bądź wybiórczo. Ponadto na tle omawianej uchwały należy zwrócić uwagę, że określenie kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi uzasadnia posiadanie przez Gminę udziału we współwłasności 8 budynków, w których znajduje się 14 lokali mieszkalnych będących własnością Gminy (§ 3 ust. 2 załącznika do uchwały).

Powyższe zagadnienia, których wbrew ustawie załącznik do uchwały nr VII/40/2015 nie reguluje, są na tyle istotne, że ustawodawca zwrócił uwagę na konieczność określenia tego zagadnienia w uchwale rady gminy, stanowiącej akt prawa miejscowego. Uchwała nr VII/40/2015, nie spełniając wszystkich przesłanek ustawowych nie może stanowić podstawy, w oparciu o którą odbywać się będzie gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy. Niniejszą uchwałą wprowadza się do porządku prawnego nowe normy prawne, obowiązujące w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu (tu: Rady Gminy Czernica), określające reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach. Należy więc stwierdzić, że o ile ustawodawca zastrzegł, że w akcie prawa miejscowego powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak skutkuje nieważnością uchwały, jako niewypełniającej przyznanej kompetencji.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, mając na uwadze zasadę demokratycznego państwa prawnego, że organy samorządu podejmują działania w oparciu o normy wyznaczające kompetencje lub zadania. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Podobnie stwierdza ustawodawca w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego-OZ we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.-sygn. akt. I SA/Wr 1798/99).

Organ Nadzoru zwraca ponadto uwagę, że budzi wątpliwości sposób określenia warunków obniżania czynszu, wymagany w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy przez art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. Wprawdzie w § 9 ust. 2 załącznika do uchwały określono czynniki obniżające wartość użytkową lokalu, mające wpływ na obniżenie wysokości stawki czynszowej, jednak ograniczono się jedynie do czynnika położenia lokalu w budynku oraz wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia

techniczne i instalacje. Według 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.". W omawianym programie Rada pominęła całkowicie konieczność określenia warunków obniżenia czynszu wynikających z położenia budynku (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy) oraz z ogólnego stanu technicznego budynku (art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy). Nie odniosła się przy tym do przyczyn jakie skłoniły ją do odstąpienia do określenia zasad obniżania czynszu w oparciu o czynniki z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy, tym bardziej że ustawodawca w tym przepisie wprost nakazuje wzięcie pod uwagę omawianych czynników warunkujących obniżkę (przy możliwości uwzględnienia dodatkowych- zwrot: "w szczególności"). W kontekście pełnego określenia zasad polityki czynszowej, podobną argumentację należy odnieść do zapisu § 9 ust. 3 załącznika do uchwały stanowiącego o czynnikach warunkujących podwyższenie stawki czynszu. W tym przypadku Rada ograniczyła się wyłącznie do czynnika wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu- pominięte zostały czynniki położenia budynku, położenia lokalu w budynku oraz ogólnego stanu technicznego budynku.

Poza powyższymi naruszeniami, skutkującymi koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały nr VII/40/2015 w całości, Organ Nadzoru zwraca również uwagę na naruszenia prawa w poszczególnych, następujących zapisach załącznika do omawianej uchwały.

Według § 8 ust. 3 załącznika do uchwały nr VII/40/2015: "Stawka czynszu za lokale socjalne wynosi 50% stawki najniższego czynszu, obowiązujących w mieszkaniowym zasobie Gminy Czernica."

Rada podejmując przedmiotową uchwałę była uprawniona m.in. do określenia zasad polityki czynszowej. W pojęciu wspomnianej przez ustawodawcę polityki czynszowej niewątpliwie mieści się opis działań gminy (w praktyce jej organu wykonawczego), związanych z ustalaniem wysokości czynszu i przewidywania co do jego zmian na przestrzeni lat. Uprawnienie do określenia działań organu wykonawczego w tym zakresie nie oznacza, że Rada jest władna do regulowania wysokości stawki czynszu za lokal socjalny, tym bardziej, do określania sztywnej stawki tego czynszu. Zgodnie z art. 23 ust. 4 ustawy, stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym. Wskazanie przez ustawodawcę w jakich granicach będzie się kształtowała wysokość czynszu i postanowienie przez niego, że stawka tego czynszu nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym nie oznacza, że Rada jest władna wskazać jaka stawka czynszu będzie pobierana przez Wójta. 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 Czernica, a tym samym również ustalanie wysokości czynszów, ustawodawca powierzył wójtowi. 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 art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518), stanowiący, że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Dodatkowego podkreślenia wymaga, że również ustawa 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, Wójt. Tym samym to Wójt, gospodarując mieniem gminy, ustali ostatecznie wysokość stawki czynszu za lokal socjalny zważając na to, aby wysokość tej stawki nie przekroczyła połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym.

W § 8 ust. 4 i 5 załącznika do uchwały nr VII/40/2015 postanowiono: "4. Czynsz obejmuje podatek od nieruchomości. 5. Czynsz nie obejmuje kosztów: 1) administrowania, 2) konserwacji i utrzymania technicznego budynku, w tym remontów, 3) utrzymania zieleni, 4) wszystkich pomieszczeń wspólnego użytku, w tym opłaty za utrzymanie czystości, energię elektryczną, 5) ubezpieczenia nieruchomości."

Powyższym przepisem Rada zmodyfikowała brzmienie zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 8a ustawy definicji legalnej wydatków związanych z utrzymaniem lokalu. Wprowadzenie omawianego przepisu miało na celu

zadośćuczynienie stawianym ustawodawcy postulatом ustawowego określenia elementów składowych czynszu (Wyrwińska K., Komentarz do ustawy z dnia 15 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, LEX/el. 2007). Na konieczność uregulowania powyższej kwestii nacisk położył Trybunał Konstytucyjny, który w uzasadnieniu do wyroku z dnia 19 kwietnia 2005 r. (sygn. akt K4/05; opubl. Dz. U. z 2005 r. Nr 69, poz. 626) stwierdził, że "obecnie [przed dniem 1 stycznia 2007 r.] są niezbędne całościowe regulacje, które w sposób pełny i precyzyjny określają elementy składowe czynszu". Jak wynika z treści art. 8a ust. 4a ustawy ("Jeżeli właściciel nie uzyskuje przychodów z czynszu albo innych opłat za używanie lokalu na poziomie zapewniającym pokrycie wydatków związanych z utrzymaniem lokalu (...)"), wydatki związane z utrzymaniem lokalu tworzą jeden ze składników czynszu. Wspomniany art. 2 ust. 1 pkt 8a ustawy definiuje je następująco: "Ilekoć w ustawie jest mowa o wydatkach związanych z utrzymaniem lokalu - należy przez to rozumieć wydatki, ustalane proporcjonalnie do powierzchni użytkowej lokalu w stosunku do powierzchni użytkowej wszystkich lokali w danym budynku, obciążające właściciela, obejmujące: opłatę za użytkowanie wieczyste gruntu, podatek od nieruchomości oraz koszty: a) konserwacji, utrzymania należytego stanu technicznego nieruchomości oraz przeprowadzonych remontów, b) zarządzania nieruchomością, c) utrzymania pomieszczeń wspólnego użytkowania, windy, anteny zbiorczej, domofonu oraz zieleni, d) ubezpieczenia nieruchomości, e) inne, o ile wynikają z umowy."

Zestawiając ze sobą przepis ustawy, definiujący składnik czynszu w postaci wydatków związanych z utrzymaniem lokalu, oraz przepis § 8 ust. 4 i 5 załącznika do uchwały, należy dojść do wniosku, że Rada Gminy w sposób bezprawny zmodyfikowała brzmienie art. 2 ust. 1 pkt 8a ustawy. W sposób wybiórczy wskazała kategorię wydatków zaliczanych do czynszu, jako związanych z utrzymaniem lokalu (podatek od nieruchomości), z kolei w stosunku do wydatków określonych w ust. 5 § 8 załącznika do uchwały, przeciwnie do regulacji ustawowej, arbitralnie wyłączyła je spoza czynszu, co oznacza, że mocą postanowień uchwały nie mogą być przeznaczone na utrzymanie lokalu. Uregulowanie przez samego ustawodawcę pojęcia wydatków związanych z utrzymaniem lokalu w sposób imperatywny implikuje brak uzasadnienia prawnego dla modyfikowania tej kwestii w akcie prawa miejscowego. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika 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 przez przepisy prawa miejscowego (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 25 marca 2003 (II SA/Wr 2572/02) stwierdza m.in.: „Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.”

Paragraf 10 ust. 4 załącznika do uchwały nr VII/40/2015 stanowi: "W przypadku zmiany wysokości stawki bazowej czynszu, wynajmujący zobowiązany jest do sporządzenia protokołu stwierdzającego fakt powstania czynników przedstawionych w § 9 uchwały [obniżających i podwyższających wartość użytkową lokalu]". W § 11 załącznika do uchwały postanowiono: "Czynsz najmu i inne opłaty niezależne za lokale płacone są z góry do 10 dnia każdego miesiąca na wskazany przez gminę rachunek bankowy."

W ocenie Organu Nadzoru przysługująca radzie gminy kompetencja do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, w tym również do określenia zasad polityki czynszowej, wynikająca z art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, nie daje jej kompetencji do określania obowiązków stron umowy najmu związanych z dokumentowaniem istnienia czynników podwyższających lub obniżających wartość lokalu bądź związanych z terminem, w jakim opłaty za używanie lokalu powinny być uiszczane. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy należy do właściwości wójta. Jak wcześniej wspomniano, gospodarowanie mieniem komunalnym, stanowiące de facto wykonywanie niniejszej uchwały, i zawieranie umów z podmiotami wynajmującymi lokale z mieszkaniowego zasobu gminy, ustawodawca powierzył wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi). Powyższe potwierdza powołany również wcześniej art. 25 ust. 1 o gospodarce nieruchomościami. W tym miejscu należy również stwierdzić, że Wójt gospodarując mieniem gminy i zawierając umowę najmu lokalu

wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Czernica, a z drugiej strony najemca mogą, zgodnie z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r.-Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121), ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współzycia społecznego. Zdaniem Organu Nadzoru powyższe oznacza, że Rada określając zasady polityki czynszowej gminy nie jest władna do stanowienia o konkretnym sposobie postępowania Wójta i najemcy w zakresie zawierania przez nich umowy najmu, odnoszącym się do umieszczenia w treści tych umów postanowień regulujących prawa i obowiązki stron.

Według § 12 ust. 3 załącznika do uchwały nr VII/40/2015: "Siedmioma lokalami znajdującymi się w budynkach będących współwłasnością Gminy, zarządza i administruje Spółdzielnia Mieszkaniowa w Jelczu Laskowicach.". Rada Gminy wskazała konkretny podmiot sprawujący zarząd nad częścią lokali, stanowiących mieszkaniowy zasób Gminy, położonymi w budynkach, których Gmina jest współwłaścicielem. Zdaniem Organu Nadzoru realizując normę kompetencyjną z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy, 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. Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r., nr 45, poz. 236), jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej (zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych) osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Do zawarcia takiej umowy w imieniu gminy uprawniony będzie wójt, jako organ reprezentujący ją na zewnątrz (art. 31 ustawy o samorządzie gminnym). Forma umownego powierzenia zarządu nieruchomością wspólną, w skład której wchodzi wyodrębnione lokale mieszkalne przewidziana jest również w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r., nr 80, poz. 903): "Właściciele lokali mogą w umowie o ustanowieniu odrębnej własności lokali albo w umowie zawartej później w formie aktu notarialnego określić sposób zarządu nieruchomością wspólną, a w szczególności mogą powierzyć zarząd osobie fizycznej albo prawnej.". Z powyższego wynika, że podmiot zarządzający stanowiącym współwłasność budynkiem, w którym znajdują się lokale mieszkalne (w tym należące do gminnego zasobu mieszkaniowego), nie może być wskazywany w drodze aktu organu stanowiącego gminy.

Paragraf 15 ust. 2 pkt 2 załącznika do uchwały nr VII/40/2015 stanowi: "Mając na uwadze racjonalne gospodarowanie zasobem mieszkaniowym określa się następujące zasady: 2) osobą, z którą lokal może być zamieniany może być inny mieszkaniec Gminy, który spłaci zaległości czynszowe dłużnika,".

Powyższym przepisem wprowadzono odnośnie zakresu zamiany lokali warunek tej zamiany, polegający na dokonaniu spłaty zadłużenia z tytułu czynszu, posiadanego przez wyprowadzającego się lokatora, przez kolejnego (wprowadzającego się) lokatora-nie będącego dłużnikiem z tego tytułu. Akt prawa miejscowego nie może nakładać obowiązku przejęcia i spłaty długu przez osobę trzecią, skutkujących zwolnieniem z niego dłużnika (tu: dotychczasowego lokatora). W zakresie obowiązków cywilnoprawnych, a takimi są obowiązki wynikające z stosunku najmu lokalu, zgodnie z art. 519 § 2 Kodeksu cywilnego: "Przejęcie długu może nastąpić: 1) przez umowę między wierzycielem a osobą trzecią za zgodą dłużnika; oświadczenie dłużnika może być złożone którejkolwiek ze stron; 2) przez umowę między dłużnikiem a osobą trzecią za zgodą wierzyciela; oświadczenie wierzyciela może być złożone którejkolwiek ze stron; jest ono bezskuteczne, jeżeli wierzyciel nie wiedział, że osoba przejmująca dług jest niewypłacalna.". Obowiązek spłaty zadłużenia z tytułu czynszu najmu przez osobę trzecią powinien zatem wynikać z umowy, którą osoba ta zawarła z wierzycielem (Gminą) bądź dłużnikiem (dotychczasowym lokatorem).

W związku z powyższym postanawia się jak na wstępie.

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

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:
T. Smolarz