



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 8 lipca 2015 r.

Poz. 3040

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.105.4.2015.KW WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 24 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/63/2015 Rady Miejskiej w Pieszycach z dnia 27 maja 2015 roku w sprawie: wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Pieszycy na lata 2015 – 2020.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 maja 2015 roku, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) w związku z art. 21 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 150) Rada Miejska w Pieszycach podjęła uchwałę Nr VIII/63/2015 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Pieszycy na lata 2015 – 2020.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 2 czerwca 2015 r., pismem z dnia 29 maja 2015 r. (znak pisma: BM.0051.37.2015).

W toku badania legalności uchwały nr VIII/63/2015 Organ Nadzoru stwierdził, że uchwała ta narusza art. 21 ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 7 oraz pkt 8 lit. a 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).

Przepisem upoważniającym radę gminy do podjęcia przedmiotowej uchwały jest art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 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 o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, 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 przywołanej wyżej 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 zakreślenia 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 wprawdzie 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).

Tymczasem analiza przedmiotowej uchwały pozwala stwierdzić, że nie zawiera ona w swej treści kompletnej regulacji wszystkich z obligatoryjnych elementów, wymaganych na mocy art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Uchwała ta nie zawiera bowiem:

- 1) prognozy dotyczącej wielkości zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne, mimo stosownego zatytułowania § 1 załącznika do analizowanej uchwały – w regulacji § 1 ust. 1 załącznika do uchwały zabrakło określenia prognozowanej ilości lokali socjalnych oraz pozostałych lokali mieszkalnych w poszczególnych latach, które obejmuje przedmiotowy program, tj. w latach 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 oraz 2020;

Z treści § 1 ust. 1 załącznika do uchwały wynika, że zasób mieszkaniowy zmniejszy się z powodu planowanej sprzedaży lokali. Kwestia ta nie wzbudza wątpliwości organu nadzoru, gdyż planowana sprzedaż lokali została szczegółowo, z podziałem na kolejne lata, określona w § 4 załącznika do uchwały. Natomiast plany dotyczące:

- a) wykwaterowania budynków ze względu na ich sprzedaż,
- b) zakupu mieszkań z rynku wtórnego,
- c) przekwalifikowania części lokali mieszkalnych o niskim standardzie na lokale socjalne,
- d) zwiększenia mieszkaniowego zasobu Gminy Pieszyce w okresie objętym programem o 25 lokali,
- e) modernizacji budynku, w którym ma powstać 26 lokali mieszkalnych,
- f) adaptacji dwóch strychów na lokale mieszkalne,
- g) adaptacji pomieszczeń gospodarczych na 3 lokale socjalne,
- h) budowy jednego budynku socjalnego z 5 lokalami socjalnymi

nie mogą zostać uznane za prognozę wielkości mieszkaniowego zasobu Gminy Pieszyce w okresie objętym programem z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne, ponieważ brak w tych zapisach wskazania konkretnej liczby lokali bądź danego roku, w którym zmiany nastąpią, a często brak zarówno wskazania ilości lokali z podziałem na socjalne i pozostałe mieszkalne, jak i roku w którym zmiana nastąpi.

- 2) prognozy dotyczącej stanu technicznego mieszkaniowego zasobu gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne, mimo stosownego zatytułowania § 1 załącznika do analizowanej uchwały – regulacja § 1 ust. 2 załącznika do uchwały dotyczy wyłącznie budynków będących w 100 % własnością gminy, natomiast z treści art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów wynika, że prognoza stanu technicznego uwzględniać ma cały zasób mieszkaniowy gminy (a więc zarówno budynki, jak i poszczególne lokale mieszkalne, usytuowane bądź w tych budynkach, bądź w budynkach, których gmina jest współwłaścicielem), w dodatku z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne, którego to podziału również w analizowanej uchwale zabrakło;

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że z treści § 1 ust. 2 załącznika do uchwały w żaden sposób nie wynika dlaczego liczba budynków w poszczególnych latach stopniowo się zmniejsza, tym bardziej, że § 1 ust. 1 załącznika do uchwały stanowi, że planuje się sprzedaż jedynie 4 budynków.

- 3) analizy potrzeb remontów i modernizacji, mimo stosownego zatytułowania § 2 załącznika do uchwały – regulacja § 2 załącznika do uchwały odnosi się bowiem wyłącznie do budynków, które w 100 % są własnością Gminy Pieszyce, pomijając tym samym potrzeby remontowe i modernizacyjne w stosunku do poszczególnych lokali mieszkalnych, zlokalizowanych zarówno w budynkach, które w 100 % są własnością gminy, jak i tych, które znajdują się w budynkach, które jedynie w części są własnością gminy;

Organ nadzoru zaznacza, że możliwe jest dokonanie analizy potrzeb remontowych i modernizacyjnych zarówno w stosunku do budynków będących w 100 % własnością gminy, jak i w stosunku do budynków będących współwłasnością gminy. Dopiero prowadzenie remontów budynków, w których funkcjonują wspólnoty mieszkaniowe wymaga zachowania stosownej procedury. Uwzględnienie w ramach analizy potrzeb remontowych i modernizacyjnych całego zasobu mieszkalnego Gminy Pieszyce dodatkowo uzasadnia fakt, że w ramach planu remontów i modernizacji uwzględniono potrzeby remontowe występujące na częściach wspólnych we wspólnotach mieszkaniowych, gdzie gmina posiada udziały.

- 4) wysokość wydatków w kolejnych latach, określona w § 9 załącznika do uchwały, nie uwzględnia wydatków inwestycyjnych, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego;

W ocenie organu nadzoru uwzględnienie w ramach wydatków w kolejnych latach wydatków inwestycyjnych jest uzasadnione tym bardziej, że w § 1 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Miejska w Pieszcach prognozuje dokonywanie inwestycji – planuje się m.in. zakup mieszkań z rynku wtórnego, budowę budynku socjalnego.

- 5) niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali – regulacja § 10 załącznika do uchwały odnosi się do wymogu określenia w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy opisu innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (art. 21 ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego), natomiast w swoich ramach nie ujmuje kwestii niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali (art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego), konieczność jej uwzględnienia wynika wprost z § 3 ust. 2 analizowanej uchwały, gdzie Rada Miejska wskazuje, że planuje się szereg prac remontowych dotyczących zarówno całych budynków, jak i poszczególnych lokali socjalnych oraz pozostałych lokali mieszkalnych.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Za takie nie może zostać uznane wybiórcze, nieuwzględniające sprecyzowanego przez ustawodawcę w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, określenie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Tym samym, skoro przedmiotowa uchwała nie wypełnia dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 7 oraz pkt 8 lit. a ustawy o ochronie praw lokatorów, zasadnym jest orzeczenie o nieważności uchwały w całości, jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 7 Konstytucji RP oraz art. 21 ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 8 lit. a ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Poza powyższymi naruszeniami, skutkującymi koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały nr VIII/63/2015 w całości, Organ Nadzoru zwraca również uwagę na naruszenia prawa w poszczególnych, następujących zapisach załącznika do omawianej uchwały.

W § 5 ust. 2 pkt 1 załącznika do analizowanej uchwały, określając zasady polityki czynszowej, Rada Miejska w Pieszcach wskazała, że: „Wysokość stawki bazowej czynszu ustala się w oparciu o kalkulację kosztów, uwzględniającą w szczególności koszty administrowania, konserwacji i utrzymania należytego stanu technicznego budynków, utrzymania pomieszczeń wspólnych, w tym opłat za energię elektryczną związaną z oświetleniem klatek schodowych, piwnic i strychów oraz utrzymanie zieleni”.

Zdaniem organu nadzoru działając na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego 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 155/09 CBOSA, 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”.

Następnie w § 5 ust. 3 załącznika do uchwały Rada Miejska określiła, że: „Stawka czynszu za lokal socjalny wynosi 50 % stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym”.

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 o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, 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 Burmistrza. 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 Pieszycy, 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 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, Burmistrz. Tym samym to Burmistrz, 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.

Dalej, w § 5 ust. 5 załącznika do uchwały, Rada Miejska w Pieszycach postanowiła, że: „Po wykonaniu remontu, modernizacji lub adaptacji lokalu na koszt wynajmującego, nowy czynsz naliczany będzie według czynników aktualnych i obowiązującej stawki. Wzrost naliczonej stawki czynszu z powodu podwyższenia standardu nie stanowi podwyżki czynszu”.

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: „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. 5 załącznika do uchwały Rada dokonała modyfikacji przepisu rangi ustawowej tj. art. 9 ust.1 lit b ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

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.

Na podstawie § 7 ust.1 załącznika do analizowanej uchwały przyjęto, że: „Gmina zarządza mieszkaniowym zasobem Gminy Pieszycy bezpośrednio przez gminny zakład budżetowy – Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Pieszycach”.

Rada Miejska wskazała tym samym konkretny podmiot sprawujący zarząd nad częścią lokali, stanowiących mieszkaniowy zasób Gminy, położonych w budynkach, których Gmina jest właścicielem. 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. 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).

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