



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 października 2015 r.

Poz. 4302

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.20.42.2015.AS WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 19 października 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/60/15 Rady Gminy Dobromierz z dnia 11 września 2015 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Dobromierz na lata 2015-2019.

uzasadnienie

Na sesji z dnia 11 września 2015 r. Rada Gminy Dobromierz podjęła uchwałę Nr X/60/15 w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Dobromierz na lata 2015-2019. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 21 września 2015 r. Załącznikiem do uchwały jest wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Dobromierz na lata 2015- 2019, zwany dalej programem.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz.150) – zwanej dalej „ustawą” oraz § 119 w związku z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. nr 100 poz. 908).

Uchwała została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy. Zgodnie z powyżej wskazanym przepisem ustawowym rada gminy uchwała: 1) wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

W art. 21 ust. 2 ustawy prawodawca wskazał na obligatoryjne elementy objęte wieloletnim programem gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Na podstawie tegoż przepisu wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien określać 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 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 jako zadanie własne. W celu realizacji tego zadania na podstawie art. 20 ustawy gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy. Jednocześnie w przypadku utworzenia gminnego zasobu mieszkaniowego powstaje potrzeba gospodarowania nim zgodnie z przeznaczeniem do jakiego został utworzony, a więc dla zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej.

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

Z redakcji przepisu art. 21 ust. 2 ustawy należy wywieść wniosek, że ustawodawca wskazał w sposób enumeratywny na te elementy wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, które są niezbędne w uchwale regulującej przedmiotową kwestię. Są to zagadnienia, które ustawodawca uznaje nie tylko za niezbędne, ale także za przedmiotowo istotne dla wypełnienia funkcji, jaką ma pełnić wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został upoważniony na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 ustawy również do poszerzenia postanowień określających wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Wynika to z faktu posłużenia się przez ustawodawcę zwrotem "w szczególności". Jednakże należy zauważyć, że aby prawidłowo wypełnić 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 programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 18 marca 2010 r., II SA/Sz 1416/09; wyrok WSA w Opolu z 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07, wyrok WSA w Opolu z 15 listopada 2004 r., II SA/Wr 1567/02). Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Zauważyć przy tym trzeba, że wszystkie kwestie określone w ust. 2 składają się na treść wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, o czym świadczy, jak już wskazano powyżej, regulacja zawarta w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Analiza uchwały w toku postępowania nadzorczego prowadzi do wniosku, że ustalony wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy nie zawiera wyczerpujących regulacji dotyczących wszystkich obligatoryjnych elementów wskazanych przez ustawodawcę.

W ocenie organu nadzoru w przedmiotowej uchwale stanowiącej wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Rada Gminy Dobromierz nie określiła: 1) prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne; 2) planu remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata; 3) kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, 4) 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.

Należy podkreślić, że w Programie nie ma w ogóle regulacji dotyczących kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli. Jeśli chodzi o stan techniczny zasobu mieszkaniowego gminy Rada Gminy wskazała jedynie w Rozdziale II Programu, że czynnikami mającymi istotny wpływ na stan techniczny budynku są między innymi: wiek budynków, rodzaj zabudowy, rodzaj pokrycia dachowego, sposób podpiwniczenia, warunki gruntowe, sposób użytkowania przez mieszkańców. Ponieważ Rada nie określiła prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy z podziałem na lata oraz lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne należy uznać, że również plan remontów został sporządzony niezgodnie z przepisem ustawowym. Jak wyżej wskazano, powinien on bowiem wynikać ze stanu technicznego budynków i lokali. Dodatkowo w przedmiotowej uchwale Rady Gminy Dobromierz nie zostało wyczerpująco uregulowane zagadnienie wymienione w art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy, a mianowicie 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. W Rozdziale V programu, zatytułowanym: „Sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy” ograniczono się do wskazania i opisanego konkretnego podmiotu zarządzającego budynkami stanowiącymi 100% zasobem oraz wymienienia niektórych czynności podejmowanych w ramach zarządzania zasobem Zdaniem Organu Nadzoru, powyższe nie stanowi prawidłowej realizacji przepisu art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że 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 określenia podmiotu wykonującego czynności związane z zarządzaniem i administrowaniem mieszkaniowym zasobem gminy. O ile Organ Nadzoru nie kwestionuje wykonywania wspomnianych czynności przez Urząd Gminy, o tyle naruszającym prawo w sposób istotny jest określenie powyższej relacji w uchwale Rady, w dodatku ze wskazaniem nazwy danego podmiotu. Trudno uznać, aby wyznaczenie wymienionego wyżej konkretnego podmiotu zarządzającego mieszkaniowym zasobem gminy stanowiło określenie sposobu czy też zasad zarządzania lokalami i budynkami. Regulacja ta nie znajduje zatem uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia badanej uchwały.

To Wójt Gminy Dobromierz, działając na podstawie art. 30 ust. 1, ust. 2 pkt 2 i pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, czyli gospodarując mieniem gminy i wykonując przedmiotową uchwałę, a także określając sposób jej wykonania będzie rozstrzygał o podmiotach, które będą ewentualnie za niego podejmowały określone czynności związane z wykonywaniem tej uchwały, a tym samym z zarządzaniem mieszkaniowym zasobem gminy. Ponadto, określenie sposobu i zasad zarządzania zasobem, a także przewidywanych zmian w tym zakresie nie może sprowadzać się jedynie do wyliczenia niektórych przykładowych zadań. Należy wskazać na marginesie, że posłużenie się przez Radę zwrotem „w szczególności” przed wyliczeniem zadań z zakresu zarządu mieszkaniowym zasobem gminy skutkuje utworzeniem katalogu otwartego wymienionych elementów. Dopuszczono zatem możliwość rozszerzenia wspomnianego katalogu o nieprzewidziane w uchwale elementy. Należy zatem zauważyć, że intencją ustawodawcy było nałożenie na Radę obowiązku określenia niezbędnych składników wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w sposób wyczerpujący. Niedopuszczalne jest zatem pozostawienie możliwości rozszerzania postanowień uchwały o inne, nieprzewidziane w niej elementy. Oznaczałoby to bowiem przyznanie kompetencji do wyczerpania zakresu przedmiotowego programu w drodze innego aktu niż uchwała organu stanowiącego gminy.

Zaznaczenia wymaga, że kwestionowana uchwała, podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy. Powinna zatem odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym i nie może pozostawać w sprzeczności z aktem wyższego rzędu, jakim jest ustawa. Przestrzeganie tej zasady należy również do obowiązków organów uchwalodawczych gminy. W tym wypadku Rada Gminy Dobromierz tej zasady nie przestrzegając, ponieważ pominęła, czy też nieprawidłowo uregulowała w uchwale kwestie, do których określenia zobowiązała ją ustawa o ochronie praw lokatorów na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 ustawy, co stanowi istotne naruszenie przepisów prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Jak bowiem stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zmianami): „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.” Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko organu nadzoru potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu (do 31.12.2003 r.) z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt. I SA/Wr 1798/99) : „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważności 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.

Zauważyć należy również, że zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908) na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 załącznika do rozporządzenia zasada ta ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Biorąc powyższe pod uwagę, organ nadzoru uznał, że podjęcie przez Radę Gminy Dobromierz uchwały Nr X/60/15 nastąpiło z naruszeniem przepisów prawa, zaś naruszenie to jest na tyle istotne, że skutkuje stwierdzeniem nieważności powyższej uchwały w całości.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, iż w rozpatrywanej uchwale doszło również do innych naruszeń prawa.

W rozdziale II Programu ust. 2 pkt 5-8 Rada Gminy Dobromierz zapisała: Czynniki podwyższające wartość użytkową lokalu mieszkalnego z tytułu wyposażenia lokali w urządzeniu techniczne i instalacje są stosowane do naliczenia czynszu za najem lokali mieszkalnych wyposażonych w WC, łazienkę lub centralne ogrzewanie przez Gminę; nie obejmują lokali mieszkalnych wyposażonych w w/w urządzenia wykonane przez najemców na koszt własny (pkt 5). Czynniki podwyższające wartość użytkową lokalnego mieszkalnego są zastosowane od dnia wejścia w życie niniejszej uchwały, także do ulepszeń wprowadzonych przez wynajmującego w okresie 3 lat przed wejściem w życie (pkt 6). Wynajmujący ma prawo w czasie trwania najmu lokali podwyższyć czynsz uwzględniając czynniki wymienione w tabeli nr 5, jeśli dokonał ulepszeń bądź dokonał poprawy stanu technicznego budynku, mających wpływ na wysokość czynszu (pkt 7). Najemca może dokonywać ulepszeń tylko za zgodą wynajmującego i na podstawie pisemnego porozumienia określającego sposób rozliczeń z tego tytułu. Porozumienie będzie określać wpływ ulepszeń na wysokość czynszu (pkt 8).

Przytoczone wyżej uregulowanie wprowadzone zostało w zw. z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów (określenie zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu) W pojęciu wspomnianej przez ustawodawcę polityki czynszowej mieści się opis działań gminy (w praktyce jej organu wykonawczego), związanych z ustalaniem wysokości czynszu i przewidywania co do jego zmian na przestrzeni lat. Z kolei warunki obniżania (podwyższania) czynszu wskazują na przesłanki, od spełnienia których ustawa uzależnia wystąpienie określonych skutków prawnych, czyli okoliczności, łączących się z możliwością obniżenia (podwyższenia) czynszu (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 lipca 2009 r. IV SA/Wr 155/2009). Pojęcie warunków obniżania czynszu należy interpretować w odniesieniu do art. 7 ust. 1 i 2 ustawy. Przepis ten wskazuje, że 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. Właściciele lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego mogą także na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach, z uwzględnieniem zasady, że stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym. Obniżki takie mogą być udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale odpowiedniego organu lub w zarządzeniu wojewody. Kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego

najemcy. Ustawa wskazuje więc, jakiego rodzaju okoliczności mogą stanowić podstawę zastosowania obniżek (podwyżek) czynszu. W oparciu o analizę całokształtu ustawy należy stwierdzić, że niemożliwe jest zastosowanie obniżek czynszu, jeśli nie występują żadne z przewidzianych w art. 7 ust. 1 i 2 ustawy okoliczności. W kontekście tak rozumianych przepisów ustawy za niezgodne z prawem należy uznać takie rozwiązanie, które pozwala na zastosowanie obniżek czynszu bez występowania określonych ustawowo przesłanek, to jest gdy w lokalu zostaną dokonane ulepszenia, eliminujące czynnik uzasadniający dotychczasowe stosowanie niższej stawki czynszu. Z treści zapisu rozdziału II Programu ust. 2 pkt 5 wynika, że pomimo braku czynników uzasadniających zastosowanie obniżki czynszu (poprzez dokonanie ulepszeń w lokalu przez jego najemcę), najemca będzie zobowiązany do uiszczania czynszu w dotychczasowej wysokości. Oznacza to, że wobec niego zastosowane będą obniżki czynszu nie wynikające z niższej wartości użytkowej lokalu czy też niskich dochodów najemcy. Wprowadzenie normy o takim kształcie do uchwały Rady Gminy, regulującej zasady polityki czynszowej i określającej warunki obniżania czynszu, jest niezgodne z treścią art. 7 ustawy. Wyeliminowanie jej jest o tyle istotne, że uchwała Rady Gminy jest aktem, w oparciu o który Wójt Gminy Dobromierz będzie ustalał stawki czynszu wobec konkretnych najemców. Ustawa o ochronie praw lokatorów w art. 8 pkt 1 zobowiązuje go do podporządkowania się zasadom określonym przez Radę na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. Należy przy tym zaznaczyć, że organ nadzoru nie kwestionuje możliwości rozliczenia się z najemcą za ulepszenia w lokalu dokonane z jego środków. Na konieczność jego dokonania wskazuje zresztą ustawodawca. W oparciu o art. 6c ustawy przed wydaniem lokalu najemcy strony sporządzają protokół, w którym określają stan techniczny i stopień zużycia znajdujących się w nim instalacji i urządzeń. Protokół ten stanowi podstawę rozliczeń przy zwrocie lokalu. Zgodnie z art. 6d ustawy najemca może wprowadzić w lokalu ulepszenia tylko za zgodą wynajmującego i na podstawie pisemnej umowy określającej sposób rozliczeń z tego tytułu. Z kolei w art. 6e ustawy stwierdza się, że po zakończeniu najmu i opróżnieniu lokalu najemca jest obowiązany odnowić lokal i dokonać w nim obciążających go napraw, a także zwrócić wynajmującemu równowartość zużytych elementów wyposażenia technicznego, wymienionych w art. 6b ust. 2 pkt 4 ustawy, które znajdowały się w lokalu w chwili wydania go najemcy. Jeżeli najemca w okresie najmu dokonał wymiany niektórych elementów tego wyposażenia, przysługuje mu zwrot kwoty odpowiadającej różnicy ich wartości między stanem istniejącym w dniu objęcia lokalu oraz w dniu jego opróżnienia. Należne kwoty oblicza się według cen obowiązujących w dniu rozliczenia. Wynajmujący może żądać usunięcia ulepszeń wprowadzonych przez najemcę z naruszeniem art. 6d i przywrócenia stanu poprzedniego, jeżeli nie naruszy to substancji lokalu, albo ulepszenia zatrzymać za zwrotem ich wartości uwzględniającej stopień zużycia według stanu na dzień opróżnienia lokalu. Ustawodawca dopuszcza także możliwość odmiennego uregulowania wzajemnych praw i obowiązków właściciela i najemcy w umowie, ale jedynie w przypadku najmu lokali niewchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego (artykuł 6f ustawy). Z powyższego wynika, że w przypadku, gdy najemca lokalu wchodzącego w skład zasobu mieszkaniowego Gminy Dobromierz zechce w własnym zakresie dokonać ulepszeń w zajmowanym przez siebie lokalu, to powinien uzyskać zgodę wynajmującego (Gminy Dobromierz) i podpisać z wynajmującym umowę, w której określi się sposób rozliczenia za dokonane ulepszenia. Oczywiście strony umowy mogą postanowić, że zwrot nakładów poniesionych przez najemcę będzie potrącany w czynszu, do którego uiszczania najemca jest zobowiązany, jednak uprawnienie takie w żadnym wypadku nie jest obniżką czynszu, o jakiej mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 oraz art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Zgodnie z przepisami ustawy, w przypadku dokonania we własnym zakresie i na koszt własny ulepszeń w lokalu do zastosowania obniżki nie będzie już podstaw. Należy przy tym wskazać, że regulacje zawarte w rozdziale II Programu ust. 2 pkt 5-8 Rady Gminy Dobromierz wzajemnie się wykluczają. Jak wyżej wskazano, w pkt 5 rada zadecydowała, że ulepszenia wykonane przez najemcę na koszt własny nie wpływają na wysokość czynszu, jednocześnie w pkt 8 (stanowiącym częściową modyfikację art. 6d ustawy o ochronie praw lokatorów) uznała, że wpływ ulepszeń na wysokość czynszu będzie określać porozumienie zawarte pomiędzy najemcą a wynajmującym. Ponadto konieczność uwzględniania w stawce czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali, czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową wynika z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, Rada nie miała więc upoważnienia, aby regulować tę kwestie jeszcze raz samodzielnie. Reasumując, zdaniem Organu Nadzoru, ust 2 pkt 5-8 rozdziału II Programu naruszają prawo w sposób istotny (pkt 6 jako bezpośrednio nawiązujący do pkt 5).

Podkreślenia wymaga, że ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę,

możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Wynika stąd 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 (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 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.”

W związku z powyższym stwierdza się 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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz