



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 listopada 2015 r.

Poz. 4834

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.36.12.2015.MC WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 3 listopada 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)
Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru

stwierdza nieważność

uchwały nr XV/74/2015 Rady Miejskiej w Jaworze z dnia 30 września 2015 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Jawor na lata 2015-2019.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 30 września 2015 r., działając na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 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 ze zm.), dalej także jako ustawa, w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 3 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Miejska w Jaworze podjęła uchwałę nr XV/74/2005 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Jawor na lata 2015 – 2019, dalej także jako uchwała.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 6 października 2015 roku.

W trakcie analizy przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził, iż uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 2 pkt 1, 7 i pkt 8 lit. a ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, poprzez brak określenia obligatoryjnych elementów uchwały, skutkującym stwierdzeniem nieważności uchwały.

Stosownie do treści art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Artykuł 21 ust. 2 ustawy wskazuje elementy obligatoryjne tej uchwały: 2. *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.

Analiza treści art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, wyznacza on granice upoważnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy. O ile jednak w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, które winny być w programie ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie *w szczególności* wskazuje na to, iż uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 2 ustawy. 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, jest istotnym naruszeniem prawa.

Tymczasem analiza postanowień uchwały wskazuje, że Rada nie określiła wszystkich elementów obligatoryjnych programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy, a mianowicie Rada nie uregulowała prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne oraz nie wskazała niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali, a także nie określiła wysokości wydatków inwestycyjnych na budowę nowych budynków komunalnych i socjalnych z podziałem na kolejne lata.

W przedmiotowej uchwale Rady Miejskiej w Jaworze 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 części II załącznika do uchwały nr XV/74/2015. W części tej normodawca lokalny określił obecną i prognozowaną w poszczególnych latach wielkość zasobu mieszkaniowego Gminy, z wyszczególnieniem lokali socjalnych i pozostałych lokali komunalnych. Opisał także obecny stan techniczny budynków i lokali w nim się znajdujących, bez podziału na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne. W szczególności przedstawił strukturę wiekową budynków, stwierdzając jednocześnie, że stan techniczny budynków jest adekwatny do ich wieku. Wskazał także w jakie instalacje wyposażone są lokale, w jaki sposób są ogrzewane, ile budynków jest wyposażonych w zbiorczą instalację centralnego ogrzewania, w jakich budynkach zlokalizowane są lokale mieszkalne o bardzo niskim standardzie. Wspomniał również, że nadal występują lokale mieszkalne, w których brak toalet i łazienek. Należy zauważyć, że po pierwsze, w świetle przepisu ustawowego, obecny stan techniczny powinien być przedstawiony z podziałem na lokale socjalne i inne lokale mieszkalne. Po drugie, w żadnej mierze jednak

opisu tego nie można potraktować jako prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego z podziałem na kolejne lata obowiązywania programu.

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). W myśl art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy prognoza stanu technicznego zasobu mieszkaniowego powinna być przedstawiona z rozbiciem na poszczególne lata, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne.

Określenie prognozy stanu technicznego lokali stanowiących mieszkaniowy zasób Gminy jest również o tyle uzasadnione, że postanowienia części III załącznika do uchwały w zakresie planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali tego zasobu, zawierają zestawienie konkretnych potrzeb remontowych i modernizacyjnych w budynkach i lokalach z gminnego zasobu oraz plan remontów i modernizacji tych lokali wraz ze środkami finansowymi przeznaczonymi na te prace w poszczególnych latach (tabela 6 załącznika do uchwały). Zatem nieuwzględnienie w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Jawor 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 części III załącznika do uchwały nr XV/74/2015 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 gazowych, instalacji wodno-kanalizacyjnych, wymiany instalacji elektrycznej, wymiany stolarki okiennej i drzwiowej. 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.

Regulacja części IX 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), 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). Konieczność jej uwzględnienia wynika wprost z prognozy remontów dla budynków i lokali w latach 2015 – 2019 zawartej w tabeli nr 6 załącznika do uchwały, gdzie Rada Miejska wskazuje, że planuje się szereg prac remontowych dotyczących zarówno całych budynków jak i lokali mieszkalnych.

W piśmie z dnia 26 października 2015 r. Zastępca Burmistrza Jawora wyjaśnia, że *planowane remonty będą prowadzone w sposób umożliwiający użytkowanie budynku. W razie konieczności przesiedlenia lokatorów obowiązek ten będzie scedowany na wykonawcę prac*. Wyjaśnienia powyższe nie mogą zostać uwzględnione. Ze zdania drugiego wyjaśnień wynika wszak, że Gmina nie wyklucza sytuacji, w której konieczne będzie przesiedlenie lokatorów ze względu na remonty budynków i lokali. W takim zaś przypadku, zgodnie dyspozycją ustawodawcy zawartą w art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy Rada powinna w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy wskazać szacowany niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali. Z obowiązku tego nie uwalnia normodawcę lokalnego fakt, że ewentualnych przesiedleń lokatorów będzie dokonywał wykonawca prac remontowych.

W tabeli 9 Programu organ stanowiący Gminy Jawor określił wydatki inwestycyjne z podziałem na poszczególne lata 2015-2019. Zastrzegł przy tym, że wydatki te dotyczą tylko remontów. Jednocześnie w tym samym programie (str. 17) Rada wskazuje, że w latach 2015-2019 planuje się podjęcie inwestycji związanych z gminnym zasobem mieszkaniowym z zakresu zadań zmierzających do uzyskania nowych

lokali mieszkalnych poprzez budowę budynków komunalnych bądź socjalnych oraz, że w wieloletnim planie inwestycyjnym przewiduje się kontynuację zamierzeń w zakresie budownictwa komunalnego (str. 4). Należy w tym miejscu podkreślić, że ustawodawca przepisem art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy zobowiązał Radę do wskazania w programie wysokości wszystkich wydatków inwestycyjnych bez wyłączeń. Z uwagi na powyższe należy stwierdzić, że Rada wskazując wysokość wydatków inwestycyjnych w zakresie tylko remontów, a pomijając wysokość wydatków na budowę budynków komunalnych lub socjalnych – nie zrealizowała w pełni wskazanego wyżej obowiązku.

Powyższe zagadnienia, których wbrew ustawie załącznik do uchwały nr XV/74/2015 nie reguluje, są na tyle istotne, że ustawodawca zwrócił uwagę na konieczność określenia tego zagadnienia w uchwale rady gminy, stanowiącej akt prawa miejscowego. Przedmiotowa uchwała, 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 Jawor), 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).

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.

W wprowadzeniu do części V programu Rada Miejska w Jaworze wskazała, że *Zasady dotyczące warunków obniżenia czynszu w zasobie mieszkaniowym Gminy, w odniesieniu do najemców o niskich dochodach, określi odrębna uchwała*. W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że określenie zasad dotyczących warunków obniżenia czynszu stanowi fakultatywną kompetencje organu stanowiącego gminy do realizacji właśnie w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a nie w innej uchwale. Po drugie Rada zrealizowała tę kompetencję w programie. W ocenie organu nadzoru kwestionowane sformułowanie w sposób istotny narusza prawo, ponieważ może działać dezinformująco na adresatów norm programu.

W części V ust. 2 programu zapisano, że *Stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekroczyć połowy stawki bazowej czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym*. Tymczasem ustawodawca w art. 23 ust. 4 ustawy stanowi, że: *Stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym*. Z porównania obu przepisów wynika, że normodawca lokalny dopuścił się modyfikacji przepisu ustawowego. Nie sposób bowiem uznać, że stawka bazowa czynszu jest tym samym co stawka najniższego czynszu, tym bardziej, że sama Rada w ust. 3 pkt części V załącznika do uchwały definiuje stawkę bazową jako *czynsz ustalony dla lokalu standardowego wyposażonego w instalację elektryczną, wodno-kanalizacyjną, gazową oraz pomieszczenie łazienki i w.c.* W ocenie organu nadzoru tak rozumiana stawka bazowa czynszu niekoniecznie musi jednocześnie stanowić najniższą obowiązującą stawkę czynszu w gminnym zasobie mieszkaniowym. Stawka bazowa może przecież ulec obniżeniu ze względu na występujące czynniki obniżające ją, związane

z położeniem budynku w lokalu czy wyposażeniem budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanem, a wymienione w ust. 5 części V programu.

Modyfikacji przepisu ustawowego Rada dokonała także w przepisie ust. 8 części V programu, który brzmi: *W czasie trwania stosunku najmu stawka czynszu ulega podwyższeniu, jeśli wynajmujący dokonał w lokalu ulepszeń mających wpływ na wysokość stawki czynszu.* Zdaniem Organu Nadzoru regulacja ta stanowi modyfikację przepisu art. 9 ust. 1b ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym: *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 więc modyfikacji w ten sposób, że dopuściła podwyżkę wartości stawki czynszu w sytuacji gdy wynajmujący dokonał w lokalu ulepszeń mających wpływ na wysokość stawki czynszu, bez ograniczeń co do jej częstotliwości.

Za modyfikację przepisu ustawowego należy również uznać regulację zawartą w części V ust. 9 tiret szóste programu, która stanowi, że *ulgę w czynszu można otrzymać raz na trzy lata.* Przepis art. 7 ust. 3 ustawy brzmi z kolei *obniżki, o których mowa w ust. 2, udziela się najemcy na okres 12 miesięcy. W przypadku gdy utrzymujący się niski dochód gospodarstwa domowego to uzasadnia, właściciel, na wniosek najemcy, może udzielać obniżek czynszu na kolejne okresy dwunastomiesięczne.* Ustawodawca zatem wyraźnie przewidział możliwość udzielania obniżek czynszu na kolejne okresy dwunastomiesięczne, w sytuacji uzasadnionej utrzymującym się niskim dochodem gospodarstwa domowego. Rada Miejska w Jaworze wprowadziła zatem w programie przepis stojący w sprzeczności z przepisem ustawowym, ponieważ pozbawiła nim organ wykonawczy fakultatywnej możliwości udzielania obniżek czynszu na kolejne okresy dwunastomiesięczne w przypadku gdy utrzymujący się niski dochód gospodarstwa domowego to uzasadnia. Rada nie może z góry zakładać, że Burmistrz nie będzie chciał skorzystać z przyznanej mu ustawowo możliwości albo że przesłanki uzasadniające skorzystanie z tej możliwości na terenie gminy nie wystąpią.

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.

W ust. 9 części V załącznika do uchwały Rada wskazała, że *Przyjmuje się możliwość stosowania obniżek czynszu w wysokości 10% stawki bazowej ze względu na wielkość dochodu gospodarstwa domowego najemcy(...).*

Regulacje te, zdaniem organu nadzoru, stanowią przekroczenie upoważnienia ustawowego z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Rada podejmując przedmiotową uchwałę była uprawniona m.in. do określenia zasad polityki czynszowej i warunków obniżania czynszu. W pojęciu wspomnianych przez ustawodawcę zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu niewątpliwie mieści się opis działań gminy związanych z ustalaniem wysokości czynszu i przewidywania co do jego zmian na przestrzeni lat, jak również opis czynników warunkujących obniżenie czynszu. Uprawnienie do określenia działań organu wykonawczego w tym zakresie nie oznacza, że Rada jest władna do regulowania wysokości obniżki czynszu.

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 o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego 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. Przepis ten odnosi się również do ustalania określonych obniżek czynszów. W myśl bowiem art. 7 ust. 2 ustawy właściciele publicznego zasobu mieszkaniowego (w tym przypadku Gmina Jawor) *mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia odpowiednio uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zarządzenia wojewody lub uchwały organu wykonawczego państwowej osoby prawnej, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. 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.* W tym miejscu organ nadzoru zwraca uwagę, że ustawodawca w wyżej cytowanym przepisie wyraźnie zastrzegł, że kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy. Rada Miejska w Jaworze wprowadzając możliwość stosowania ściśle określonej obniżki czynszu ze względu na wielkość dochodu gospodarstwa domowego najemcy, tj. 10% stawki bazowej, nie tylko w sposób nieuprawniony wkroczyła w kompetencję organu wykonawczego, lecz ponadto uniemożliwiła mu wypełnienie wymogu ustawowego w postaci zróżnicowania kwoty obniżki.

W części VI załącznika do uchwały normodawca lokalny określił podstawowe zadania jednostki organizacyjnej, której gmina powierzyła zarządzanie mieszkaniowym zasobem gminy Jawor. 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 zadań podmiotu, któremu powierzono zarządzanie mieszkaniowym zasobem, gminy. Zadania te powinny być uregulowane w statucie tej jednostki organizacyjnej.

Odnosząc się do wskazanych wyżej naruszeń prawa należy mieć na uwadze fakt, że w świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy – a więc i rady gminy – musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. A zatem, podejmując akty prawne w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Konieczne jest również odniesienie się do kwestii legislacyjno-technicznej załącznika do przedmiotowej uchwały. Jego redakcja została sporządzona niezgodnie z zasadami prawidłowej legislacji wyrażonymi w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., nr 100, poz. 908). W Załączniku do rozporządzenia wyrażono standardy redagowania aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym. Zgodnie z jego postanowieniami podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały jest paragraf, który można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret (§ 124 w zw. z § 141 Załącznika do rozporządzenia). Załącznik do rozporządzenia dopuszcza możliwość łączenia jednostek redakcyjnych w rozdziały, jednak dotyczy to podstawowych jednostek redakcyjnych (zgodnie z § 60 artykułów i odpowiadającym im na gruncie prawa wewnętrznego paragrafów). Niedopuszczalnym jest grupowanie w rozdziały innych jednostek. Utrudnia to

bowiem odwoływanie się do nich i rodzi wątpliwości interpretacyjne. W załączniku do uchwały naruszono tę zasadę poprzez grupowanie w ramach rozdziału ustępów, punktów i tiret.

Powyższe zasady prawidłowej legislacji, wyrażone w "Zasadach techniki prawodawczej" wynikają z zasady praworządnego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, z której z kolei wynika zasada poprawnej legislacji. Należy pamiętać, że każdy akt podejmowany przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego stanowi element systemu prawnego pod względem treściowym, jak również konstrukcyjnym. Powinien tym samym respektować przyjęte kompleksowo rozwiązania w tym zakresie.

W związku z powyższym należało orzec 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