



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 28 stycznia 2016 r.

Poz. 445

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.6.1.2016.MS1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 13 stycznia 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 1515, ze zm.) Wojewoda Dolnośląski:

#### **stwierdza nieważność**

uchwały Rady Gminy Bolesławiec nr X/78/15 z 16 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Bolesławiec w latach 2016 - 2020 w całości.

#### **UZASADNIENIE**

Na sesji 16 grudnia 2015 r. działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 150, ze zm., dalej powoływana jako: **Ustawa**), Rada Gminy podjęła uchwałę nr X/78/15 w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Bolesławiec w latach 2016 - 2020 (dalej jako: **Uchwała**).

Uchwała na zasadzie art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym została przedłożona przez Wójta Wojewodzie Dolnośląskiemu 18 grudnia 2015 r., pismo z 16 grudnia 2015 r., znak: Or.0711.18.2015

Weryfikacja legalności Uchwały doprowadziła do stwierdzenia, iż została ona podjęta w całości z istotnym naruszeniem:

- art. 21 ust. 1 pkt 1 i art. 21 ust. 2 pkt 1 Ustawy,
- art. 21 ust. 1 pkt 1 i art. 21 ust. 2 pkt 7 Ustawy.

Rada Gminy umocowanie do przyjęcia Uchwały wywiodła z upoważnienia zrekonstruowanego na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 i art. 21 ust. 2 Ustawy. W świetle przywołanych norm Rada jest władna do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Zakres merytoryczny tego aktu został wskazany w art. 21 ust. 2 Ustawy. Zgodnie z tym przepisem 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.

Ustawodawca wyposażając radę gminy w umocowanie do przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy wskazał na **minimalny, obowiązkowy** zakres problemowy, który powinien stać się przedmiotem prac uchwałodawczych. Przesądza o tym użyte sformułowanie „*w szczególności*”. W związku z tym rada gminy uchwalając przedmiotowy program zobowiązana jest **do prawidłowego** unormowania **wszystkich** kwestii, o których mowa w art. 21 ust. 2 Ustawy. Wpisuje się to w standard poprawnej legislacji, zgodnie z którym na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jeden akt wykonawczy, który **wyczerpująco** reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu (§ 119 ust. 1 w zw. z § 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. z 2002 r., nr 100, poz. 908). Powyższa uwaga znajduje oparcie w orzecznictwie – m.in. zapatrywanie wyrażone w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 14 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 932/12, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*, nawiązujące do ukształtowanego poglądu w tym zakresie w judykaturze.

Brak realizacji co najmniej jednego elementu upoważnienia ustawowego przesądza o istotnym naruszeniu prawa przez przyjęty akt. Rodzi to konieczność stwierdzenia nieważności przyjętej uchwały w całości. Tożsame konsekwencje pociąga za sobą nieprawidłowe uregulowanie przynajmniej jednego składnika delegacji ustawowej.

Mając na względzie powyższe, należy wskazać iż dwa elementy upoważnienia zrekonstruowanego na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 Ustawy nie zostały uregulowane prawidłowo. Mowa tutaj o:

- prognozie dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne;
- wysokości 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.

**I.** Jednym z obligatoryjnych komponentów uchwały podejmowanej na zasadzie art. 21 ust. 1 i 2 Ustawy jest określenie prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne. Zagadnieniu temu poświęcono § 2 Uchwały.

Lektura wskazanego postanowienia pozwala ustalić, że Rada Gminy wskazała wielkość i strukturę własnościową mieszkaniowego zasobu (Tabela nr 1), prognozę dotyczącą wielkości mieszkaniowego zasobu z podziałem na poszczególne lata obowiązywania Uchwały wraz z rozróżnieniem na lokale mieszkalne i socjalne (Tabela nr 2). Wreszcie w Tabeli nr 3 przedstawiła prognozę stanu technicznego budynków stanowiących własność Gminy z uwzględnieniem podziału na poszczególne lata.

Konfrontując zagadnienia ujęte w § 2 Uchwały z zakresem elementu obligatoryjnego upoważnienia wynikającym z art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 Ustawy, należy dojść do wniosku, że Rada Gminy nie odniosła się kompleksowo do powierzonej jej materii. Prognozując bowiem stan techniczny, zamiast

przedstawić go w podziale na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne w poszczególnych latach obowiązywania Uchwały, skupiła się na stanie technicznym budynków stanowiących własność Gminy. Przedstawienie przewidywań co do stanu kondycji budynków stanowiących własność Gminy jest dopuszczalne, bowiem zakres wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem został podany w art. 21 ust. 2 Ustawy na zasadzie obligatoryjnego minimum, z czego wnioskować należy, że dopuszczalnym jest ujmowanie kolejnych kwestii niezbędnych do przedstawienia polityki jednostki samorządu terytorialnego na płaszczyźnie gospodarowania mieszkaniowym zasobem. Jedyńm ograniczeniem jest tutaj to aby te dodatkowe regulacje nie naruszały obowiązujących przepisów. Tym niemniej nie mogą one zastępować kwestii, które zostały przez Ustawodawcę uznane za niezbędne minimum. Taki stan zmaterializował się w § 2 Uchwały.

Należy więc stwierdzić, że jeden z obligatoryjnych elementów wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy nie został uregulowany zgodnie z minimalnym obowiązkowym zakresem upoważnienia ustawowego. Także kompleksowa analiza Uchwały, wbrew przyjętej przez twórcę projektu Uchwały systematyce, prowadzi do wniosku, że zagadnieniu temu nie poświęcono miejsca. W związku z tym, w świetle wywodów przedstawionych w części wstępnej rozstrzygnięcia nadzorczego jest to wada, która dyskwalifikuje Uchwałę w całości. Rodzi ona konieczność orzeczenia o nieważności przyjętego aktu Rady Gminy w całości.

**II.** Kolejną przyczyną uzasadniającą obowiązek stwierdzenia nieważności w całości Uchwały jest nieprawidłowe uregulowanie elementu programu dotyczącego wysokości 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 (art. 21 ust. 2 pkt 7 Ustawy). Próba uregulowania tej materii została podjęta w § 8 Uchwały. Najistotniejszy w kontekście realizacji upoważnienia ustawowego jest przepis § 8 ust. 4, w którym zamieszczono tabelę dotyczącą przewidywanej wysokości wydatków. Rozbijając na poszczególne lata obowiązywania Uchwały przyjęto podział wydatków na następujące kategorie: koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów i wydatki inwestycyjne. W tabeli umieszczonej w § 8 ust. 4 Uchwały zabrakło ujęcia wydatków dotyczących kosztu zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli.

Analiza Uchwały w kontekście możliwości zaistnienia sytuacji, w której gmina będzie jednym ze współwłaścicieli, prowadzi do wniosku, że na terenie Gminy Bolesławiec przewiduje się pojawienie takiego układu. Stosownie do § 2 ust. 1 Uchwały: „*Mieszkaniowy zasób Gminy Bolesławiec objęty niniejszym programem tworzą lokale położone w budynkach stanowiących własność gminy oraz lokale położone w budynkach wspólnot mieszkaniowych i budynkach stanowiących współwłasność z osobami fizycznymi.*” Kolejną regulacją istotną z punktu widzenia omawianego zagadnienia jest § 7 ust. 2 Uchwały, zgodnie z którym: „*W budynkach wielolokalowych, w których sprywatyzowano część lokali, finansowanie gospodarki mieszkaniowej odbywać się będzie ze środków budżetowych oraz środków pochodzących od właścicieli lokali, proporcjonalnie do posiadanych udziałów w częściach wspólnych budynku.*” Wreszcie stosownie do § 9 ust. 1 pkt 2 Uchwały: „*W celu poprawy wykorzystania i racjonalizacji gospodarowania mieszkaniowym zasobem określa się następujące zasady (...) w przypadku, gdy w budynkach wspólnotowych pozostają pojedyncze lokale mieszkalne będące własnością gminy, najemcom tych lokali, którzy nie skorzystają z oferty kupna lokalu mieszkalnego, należy zaproponować inny lokal, wypowiadając stosunek najmu z zachowaniem sześciomiesięcznego terminu wypowiedzenia(...).*”

Przedstawione powyżej przykłady uzmysławiają, że na terenie Gminy Bolesławiec przewiduje się sytuacje, w których Gmina będzie jednym ze współwłaścicieli nieruchomości wspólnych. W związku z tym wykonując upoważnienie wynikające z art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 7 Ustawy Rada Gminy była zobligowana ująć koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli. Nieuwzględnienie tego elementu powoduje ułomność określenia jednego z obligatoryjnych komponentów wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Rzutuje to na legalność przyjętej Uchwały w całości.

Omówiona wada jest kolejną, która przesądza o stwierdzeniu nieważności Uchwały w całości.

**III.** Obok wad przesądzających o konieczności orzeczenia o nieważności Uchwały w całości pojawiły się inne. Zasadnym jest zwrócenie na nie uwagi celem zapobieżenia ich powielenia w kolejnych aktach podejmowanych na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 Ustawy.

Postanowienia Rozdziału 5 Uchwały pt.: „Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu”, stanowią realizację umocowania z art. 21 ust. 1 pkt 1 i art. 21 ust. 2 pkt 4 Ustawy. W ramach przyjętych rozwiązań pojawiły się takie, które są nie do pogodzenia z przyznaną delegacją ustawową. Cechą wspólną omówionych poniżej unormowań jest przesądzenie o kwestiach, które stanowią przedmiot postanowień umowy cywilnoprawnej.

W postanowieniu § 5 ust. 7 Uchwały przyjęto, że: „W przypadku podjęcia całego lub części lokalu, dokonanego za pisemną zgodą wynajmującego, wysokość czynszu podwyższa się o 30%. Podnajem lokalu lub jego części nie może trwać dłużej niż 1 rok.” Przedmiotowe unormowanie reguluje kwestie związane z instytucją podnajmu. Ustawa nie przewiduje w tym zakresie szczegółowych rozwiązań, poza m.in. konsekwencjami w postaci możliwości wypowiedzenia stosunku prawnego w przypadku podjęcia bez wymaganej pisemnej zgody właściciela lokalu przez lokatora (art. 11 ust. 2 pkt 3). Koresponduje to z przepisem art. 688<sup>2</sup> ustawy z 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 121, ze zm.), który statuuje zasadę podnajmowania lokalu za zgodą wynajmującego.

Konsekwencje, jakie przewidział Legislador lokalny w przypadku podjęcia, tj. podwyżka czynszu o 30% oraz ograniczenie okresu trwania podnajmu do czasu 1 roku, są elementami do uregulowania w umowie cywilnoprawnej na zasadzie art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego. W świetle tego przepisu: „Strony zawierające umowę **mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania**, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.” Rada Gminy nie jest władna do arbitralnego rozstrzygania tych zagadnień w uchwale podejmowanej na podstawie art. 21 ust. 1 i ust. 2 Ustawy. Tym samym należy stwierdzić, że postanowienie § 5 ust. 7 Uchwały wykracza poza przyznany Radzie Gminy zakres umocowania ustawowego.

Należy dodatkowo ocenić krytycznie zastrzeżenie poczynione w § 5 ust. 7 zdanie 2 Uchwały o maksymalnym terminie umowy podnajmu. Regulacja ta nie ma związku z zasadami polityki czynszowej oraz warunkami obniżania czynszu.

Przedstawione względy uzasadniają nielegalność postanowienia § 5 ust. 7 Uchwały.

W analogicznym duchu należy ocenić § 5 ust. 6 Uchwały, zgodnie z którym: „Ustala się opłaty za najem pomieszczeń gospodarczych, związanych z najmem lokalu mieszkalnego, w wysokości 40% stawki bazowej za 1m<sup>2</sup> powierzchni.” Sztwyne określenie wysokości „opłaty za najem pomieszczeń gospodarczych” stanowi działanie, które nie znajduje umocowania w delegacji ustawowej, w szczególności w art. 21 ust. 2 pkt 4 Ustawy. We wskazanym przepisie mowa jest o określeniu zasad polityki czynszowej, czyli regulacjach natury ogólnej, na podstawie których Wójt określi stawki czynszu (zgodnie z art. 8 pkt 1 Ustawy). Dodatkowo omawiane uregulowanie stanowi ponowne naruszenie zasady swobody umów. Przesądza to więc o nielegalności postanowienia § 5 ust. 6 Uchwały.

W postanowieniu § 5 ust. 8 Uchwały ustalono, iż: „Czynsz oraz opłaty związane z najmem lokali są płatne do dnia 25 każdego miesiąca na rachunek bankowy Urzędu Gminy Bolesławiec.” Rada Gminy nie była władna do wskazywania terminu i sposobu regulowania „czynszu oraz opłat związanych z najmem lokali”. W świetle art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 25 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 1774, ze zm.) gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy jest domeną organu wykonawczego gminy. W związku z tym gospodarowanie mieniem komunalnym stanowiące *de facto* wykonywanie Uchwały, to m.in. zawieranie umów z podmiotami wynajmującymi lokale z mieszkaniowego zasobu gminy. Umowy takie mają naturę cywilnoprawną ze wszystkimi z tego faktu płynącymi konsekwencjami. Na ich gruncie znajdzie zastosowanie eksponowana powyżej zasada swobody umów. Przywołane postanowienie Uchwały godzi w przytoczoną regułę umów prawa prywatnego, w związku z tym w kolejnych uchwałach podejmowanych na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 i art. 21 ust. 2 Ustawy nie może się pojawiać.

W ramach podsumowania powyższych uwag, nawiązując do poglądów judykatury należy zauważyć, że „(...) stosunek najmu ma niewątpliwie cywilnoprawny charakter, (...) wzajemne rozliczenia związane z jego ustaniem mogą stanowić przedmiot umowy stron. (...) w ustawie o ochronie praw lokatorów brak jest delegacji pozwalającej gminie na ustalenie sposobu obliczania świadczenia, to tym samym, w każdym indywidualnym przypadku może to być kształtowane wolą stron, zaś spór w tym zakresie rozstrzygnie sąd powszechny. (...) podkreślić trzeba, że do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zobowiązań publicznoprawnych nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane jest dozwolone”, lecz regułę

„dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje” (tak NSA w wyroku z dnia 15 stycznia 1997 r., sygn. akt III SA 534/96, „Monitor Podatkowy” 1997 r. Nr 12, poz. 374).” Powyższe rozważania zaczerpnięto z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 77/09, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*. Dotyczyły one generalnie materii kaucji, jednakże uniwersalny wymiar zapatrywania w zakresie natury umowy najmu, w której wynajmującym jest gmina, pozwala na zastosowanie także w odniesieniu do omawianych powyżej problemów.

W świetle przedstawionych motywów niniejszy akt nadzoru jest w pełni uzasadniony faktycznie i prawnie, do czego zobowiązuje Wojewodę Dolnośląskiego art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

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.

Na podstawie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski:  
*P. Hreniak*