

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 maja 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

Przewodniczący Sędzia NSA Jolanta Sikorska (sprawozdawca)

Sędziowie Sędzia WA Lidia Serwiniowska
 Sędzia WSA Wanda Wiatkowska-Ilków

Protokolant Aleksandra Markiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 12 maja 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Żukowice

z dnia 12 października 2010 r. nr XXXIV/198/2010

w przedmiocie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Żukowice na lata 2010-2014

I. stwierdza nieważność § 6 ust. 2, § 6 ust. 5, § 6 ust. 9, § 6 ust. 11 we fragmencie „od miesiąca następującego po terminie dokonania tych ulepszeń”, § 6 ust.13 zdanie 1 i § 6 ust. 14 zdanie 2 zaskarżonej uchwały;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w pkt I nie podlega wykonaniu.

U Z A S A D N I E N I E

Wojewoda Dolnośląski wniósł w niniejszej sprawie skargę na uchwałę Rady Gminy Żukowice Nr XXXIV/198/2010 z dnia 12 października 2010 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Żukowice na lata 2010-2014. Powołując się na przepis art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 54 § 1 oraz art. 61 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 6 ust. 2, § 6 ust. 5, § 6 ust. 9, § 6 ust. 11 we fragmencie „od miesiąca następującego po terminie dokonania tych ulepszeń”, § 6 ust. 13 zdanie 1 oraz § 6 ust. 14 zdanie 2 zaskarżonej uchwały. W uzasadnieniu skargi wskazał, że w dniu 12 października 2010 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz 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 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.), Rada Gminy Żukowice podjęła uchwałę Nr XXXIV/198/2010 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Żukowice na lata 2010-2014. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 19 października 2010 r. W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie: - § 6 ust. 2 w brzmieniu: „Stawka bazowa czynszu obejmuje koszty administrowania, koszty konserwacji, utrzymania stanu technicznego budynku, koszty utrzymania wszystkich pomieszczeń wspólnego użytkowania” - z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zwanej dalej ustawą o ochronie praw lokatorów, a także art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym; - § 6 ust. 5 w brzmieniu: „Czynniki obniżające stawki czynszu nie dotyczą czynszu za lokale socjalne” - z istotnym naruszeniem art. 2 ust. 1 pkt 10, art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 4, art. 7 ust. 1, art. 7 ust. 2 i art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów; - § 6 ust. 9 w brzmieniu: „Ustala się opłatę za najem pomieszczeń gospodarczych związanych z najmem lokalu mieszkalnego w wysokości 40% stawki bazowej za 1m² powierzchni. Nie dotyczy to pomieszczeń przynależnych.” - z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 1 pkt 1 i art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym; - § 6 ust. 11 w brzmieniu: „W sytuacji, gdy wynajmujący dokonał w trakcie obowiązywania umowy ulepszeń lokalu mieszkalnego podnosząc standard wyposażenia mieszkania wynajmujący uprawniony jest do podwyższenia czynszu od miesiąca następującego po terminie dokonania tych ulepszeń.” we fragmencie „od miesiąca następującego po terminie dokonania tych ulepszeń” - z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów; - § 6 ust. 13 zdanie 1 w brzmieniu: „W przypadku podnajęcia całego lub części lokalu, dokonanego za zgodą wynajmującego, wysokość czynszu może być podwyższona o 50 % do podnajętej powierzchni.” - z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 2 pkt 4 i art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie

praw lokatorów oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym; - § 6 ust. 14 zdanie 2 w brzmieniu: „Stawkę czynszu za tę powierzchnię podwyższa się o 100%.” - z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 2 pkt 4 i art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Żukowice uznając zarzuty skargi za zasadne wniosła o stwierdzenie nieważności wskazanych w skardze jednostek redakcyjnych zaskarżonej uchwały. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje. Skarga podlegała uwzględnieniu w całości. Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne są właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych. Uchwała rady gminy jest zgodna z prawem, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa, które zawierają upoważnienie do jej wydania oraz określają tryb postępowania prawodawczego. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) zwanej dalej p.p.s.a., sądy administracyjne zostały powołane do orzekania w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. W świetle wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12.02.2008 r. sygn. I OSK 1764/07 (CBOIS, www.orzeczenia.nsa.gov.pl) wydanego w podobnej sprawie, nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego. Skoro zaskarżona uchwała ma charakter aktu prawa miejscowego, powinna spełniać wymogi prawne ustanowione dla tej kategorii aktów źródeł prawa. Punktem wyjścia tych wymogów jest regulacja art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Konstytucja zatem po części reguluje bezpośrednio tryb prawodawczy, po części zaś odsyła do ustawy zwykłej, którą jest ustawa o samorządzie gminnym. W rozdziale 4 "Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę" ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) dokonano podziału owych aktów na dwie kategorie, a mianowicie na akty wykonawcze (do ustawy o samorządzie gminnym i do innych ustaw) oraz na akty porządkowe. Zaskarżona uchwała jest wykonawczym aktem prawa miejscowego. Została bowiem wydana z powołaniem się i w wykonaniu upoważnień ustawowych zawartych w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.), zwanej dalej ustawą o ochronie praw lokatorów. Przesłanki zgodności z prawem uchwały rady gminy określone zostały w art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Według tego przepisu, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawą stwierdzenia nieważności takiego aktu jest zatem uznanie, że doszło do

istotnego naruszenia prawa. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy będąc aktem prawa miejscowego nie może naruszać nie tylko przepisów ustawy zawierających delegację do jego podjęcia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim bądź bezpośrednim związku z regulowaną materią. Dokonując oceny legalności we wskazany wyżej sposób zaskarżonych przez Wojewodę postanowień uchwały Rady Gminy Żukowice Nr XXXIV/198/2010 z dnia 12 października 2010 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Żukowice na lata 2010 – 2014., zgodzić się należy ze stanowiskiem organu nadzoru, że zaskarżone postanowienia uchwały naruszają w sposób istotny przepisy prawa wskazane w skardze. W podstawie prawnej zaskarżonej uchwały Rada Gminy Żukowice powołała przepis art. 21 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Przepis ten stanowi dla rady gminy delegację do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Przepis art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów określa wymogi, jakim winna odpowiadać uchwała rady gminy podjęta w przedmiocie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Zgodnie z jego brzmieniem: „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.” Odnosząc się kolejno do zarzutów skargi należy stwierdzić, że skład orzekający w niniejszej sprawie podziela stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, według którego postanowienia w § 6 ust. 2 zaskarżonej uchwały, w którym Rada Gminy określając zasady polityki czynszowej postanowiła, że: „Stawka bazowa czynszu obejmuje koszty administrowania, koszty konserwacji, utrzymania stanu technicznego budynku, koszty utrzymania wszystkich pomieszczeń wspólnego użytkowania”, naruszają w sposób istotny art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. W istocie bowiem Rada Gminy, określając m.in. zasady polityki czynszowej, nie jest władna do wskazywania, jakiego rodzaju koszty obejmuje stawka

bazowa czynszu. Działanie takie nie może zostać uznane za określenie zasad polityki czynszowej i jako takie wykracza poza przyznane Radzie upoważnienie wynikające z art. 21 pkt 1 i art. 21 ust. 2 pkt 4 upoważniającej Radę do podjęcia tej uchwały. 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 gminy 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 (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 lipca 2009 r. sygn. akt IV SA/Wr 155/2009, www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Bezsprzecznie bowiem, tak jak wywodzi to strona skarżąca, 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). Jak trafnie zauważa organ nadzoru, zakwestionowany ust. 2 § 6 zaskarżonej uchwały pozostaje również w sprzeczności z regulacją art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wyliczającą zadania wójta. Zgodnie z treścią tego przepisu (pkt 3) do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Ustawodawca sam zatem określił zadania, których realizację powierzył określonym organom gminy, wskazując przy tym w sposób wyraźny zakres właściwości organu stanowiącego. Gospodarowanie mieniem komunalnym, czyli wykonywanie niniejszej uchwały i zawieranie stosownych umów z podmiotami wynajmującymi lokale z mieszkaniowego zasobu Gminy Żukowice, a tym samym 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 drodze umowy ustali stawkę czynszu najmu. Potwierdza to również przepis art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowiący, że gminnym zasobem nieruchomościami gospodaruje wójt, burmistrz, prezydent miasta. W ocenie Sądu, trafnie także podniesiono w skardze, że postanowienia § 6 ust. 5 zaskarżonej uchwały, zgodnie z którym: „Czynniki obniżające stawki czynszu nie dotyczą czynszu za lokale socjalne”, wbrew zgłoszonemu na rozprawie wnioskowi pełnomocnika strony skarżącej cofającego skargę w tym zakresie, zostały wydane z rażącym naruszeniem regulacji ustawowych zawartych w art. 2 ust. 1 pkt 10, art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 4, art. 7 ust. 1, art. 7 ust. 2 i art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów. W tej sytuacji cofnięcie skargi w tym zakresie Sąd postanowił uznać za niedopuszczalne. Zgodnie z treścią art. 60 p.p.s.a.: „Skarżący może cofnąć skargę. Cofnięcie skargi wiąże sąd. Jednakże sąd uzna cofnięcie skargi za niedopuszczalne, jeżeli zmierza ono do obejścia prawa lub spowodowałoby utrzymanie w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności.” Zważyć należy, że działając na podstawie art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, określając zasady polityki czynszowej i oraz warunki obniżania czynszu, Rada gminy nie jest władna do wyłączenia lokali socjalnych spośród tych, w stosunku do których

stosuje się czynniki obniżające stawki czynszu określone w uchwale. Co należy rozumieć pod pojęciem mieszkaniowego zasobu gminy zdefiniował sam ustawodawca, wskazując w art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie praw lokatorów, że w skład mieszkaniowego zasobu gminy wchodzi lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów. Z kolei zgodnie z art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów, z zasobu mieszkaniowego gmina wydziela część lokali, które przeznaczają się na wynajem jako lokale socjalne. Jest to szczególna kategoria lokali stanowiących własność gminy wyodrębniona rodzajowo z mieszkaniowego zasobu gminy w ramach wykonywania zadań własnych gminy, do których należy przecież tworzenie warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach, w tym właśnie zapewnienia lokali socjalnych. Tymczasem zgodnie z brzmieniem art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, 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. Ustęp 2 tego artykułu stanowi natomiast, że właściciele, o których mowa w ust. 1, z zastrzeżeniem art. 23 ust. 4, 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. Wskazane regulacje oznaczają zatem, że ustawodawca przy ustalaniu wysokości czynszu nakazuje uwzględnianie czynników podwyższających i obniżających wartość użytkową zarówno w przypadku lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy przeznaczonych na wynajem jako lokali socjalnych, jak i lokali niezaliczanych do socjalnych. Skoro zatem ustawodawca zobowiązał Radę do określenia w przedmiotowej uchwale czynników stanowiących podstawę do obniżenia czynszu wszystkich lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, nie dając jednocześnie temu organowi kompetencji do wycinkowego określenia, jakie kategorie lokali mogą być wyłączone spod tych warunków, Rada nie była władna do wyłączenia stosowania tych czynników do lokali socjalnych. Wyłączenie takie stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 4, art. 7 ust. 1, art. 7 ust. 2 i art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów w związku z czym Sąd stwierdził nieważność także § 6 ust. 5 zaskarżonej uchwały. W § 6 ust. 9 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła: „Ustala się opłatę za najem pomieszczeń gospodarczych związanych z najmem lokalu mieszkalnego w wysokości 40%

stawki bazowej za 1m² powierzchni. Nie dotyczy to pomieszczeń przynależnych.” W ocenie Sądu, zgodzić się należy ze stanowiskiem organu nadzoru, że kompetencja Rady wynikająca z art. 21 ust. 1 pkt 1 i art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, na podstawie której Rada władna jest uchwalić wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, w tym także zasady polityki czynszowej, nie obejmuje uprawnienia do ustalania sztywnych stawek opłat za najem pomieszczeń gospodarczych związanych z najmem lokalu mieszkalnego w wysokości 40% stawki bazowej za 1m² powierzchni. Takie działanie Rady nie stanowi określenia zasad polityki czynszowej, a tym samym wykracza poza normę kompetencyjną upoważniającą Radę do podjęcia przedmiotowej uchwały, co daje podstawę do stwierdzenia nieważności § 6 ust. 9 przedmiotowej uchwały. Ponadto, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, do wójta, należy gospodarowanie mieniem komunalnym. To wójt zatem, przy wynajmowaniu pomieszczeń gospodarczych, uwzględniając stawki bazowe czynszu określone przez radę i podpisując umowę najmu, będzie ostatecznie decydował o wysokości stawki czynszu w przypadku wynajmowania pomieszczeń gospodarczych związanych z najmem lokalu mieszkalnego. Rada gminy nie posiada kompetencji do stanowienia w tym zakresie. W § 6 ust. 11 zaskarżonej uchwały Rada Gminy Żukowice zawarła regulację, zgodnie z którą: „W sytuacji, gdy wynajmujący dokonał w trakcie obowiązywania umowy ulepszeń lokalu mieszkalnego podnosząc standard wyposażenia mieszkania wynajmujący uprawniony jest do podwyższenia czynszu od miesiąca następującego po terminie dokonania tych ulepszeń.” Powyższa regulacja w świetle art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów określa czynnik, który będzie stanowił przesłankę podwyższenia wartości użytkowej lokalu. Oceniając powyższy zapis przez pryzmat regulacji zawartej w art. 8a i 9 oraz art. 6 d, art. 6b ust. 2 pkt 4 i art. 6e ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów w konfrontacji z treścią art. 21 ust. 2 pkt 4 tej ustawy dającego radzie kompetencję do stanowienia zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu, należy wskazać, że to ustawodawca określił w jakim czasie i w jakim trybie może nastąpić podwyższenie czynszu w przypadku, gdy najemca lokalu wchodzącego w skład zasobu mieszkaniowego Gminy Żukowice dokona we własnym zakresie ulepszeń w zajmowanym przez siebie lokalu. Innymi słowy, Rada nie jest władna do rozstrzygania o terminie, w jakim organ wykonawczy pełniący rolę wynajmującego może podwyższyć czynsz. Podzielając zawartą w skardze argumentację organu nadzoru należy wskazać, że 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. Regulacja § 6 ust. 11 zaskarżonej uchwały, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy określa czynnik, który będzie stanowił przesłankę podwyższającą wartości użytkowej lokalu. Natomiast kwestie dotyczące podwyższania czynszu ustawodawca uregulował w art. 8a i art. 9 ustawy o ochronie praw lokatorów. W art. 8a ust. 1 tej ustawy postanowił, że właściciel może podwyższyć czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu, wypowiadając jego dotychczasową wysokość, najpóźniej na koniec miesiąca kalendarzowego, z zachowaniem terminów wypowiedzenia. Art. 8a ust. 2 ustawy

o ochronie praw lokatorów określa z kolei termin wypowiedzenia wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, stanowiąc, że wynosi on 3 miesiące, chyba że strony w umowie ustalą termin dłuższy. Zagadnienia dotyczące możliwości wprowadzenia ulepszeń w lokalu określa art. 6d ustawy o ochronie praw lokatorów, w którym ustawodawca postanowił, że najemca może wprowadzić w lokalu ulepszenia tylko za zgodą wynajmującego i na podstawie pisemnej umowy określającej sposób rozliczeń z tego tytułu. 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, 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 (art. 6e ust. 1). 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 (art. 6e ust. 1). Z powyższego wynika, jak zasadnie wywodzi Wojewoda Dolnośląski, że w przypadku, gdy najemca lokalu wchodzącego w skład zasobu mieszkaniowego Gminy Żukowice zechce we własnym zakresie dokonać ulepszeń w zajmowanym przez siebie lokalu, to powinien uzyskać uprzednią zgodę wynajmującego (Gminy Żukowice) i podpisać z wynajmującym umowę, w której określi się sposób rozliczenia za dokonane ulepszenia. Rada nie jest jednak władna do rozstrzygania o terminie, w jakim organ wykonawczy pełniący rolę wynajmującego może podwyższyć czynsz, to bowiem należy do wyłącznych kompetencji tego organu. Działanie takie nie znajduje uzasadnienia w normie art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, przez co istotnie narusza powyższe przepisy, czyniąc zasadnym zawarte w skardze żądanie stwierdzenia nieważności § 6 ust. 11 zaskarżonej uchwały. Trafnie zarzuca organ nadzoru, że zapis § 6 ust. 13 zd. 1 kwestionowanej uchwały w brzmieniu: „W przypadku podnajęcia całego lub części lokalu, dokonanego za zgodą wynajmującego, wysokość czynszu może być podwyższona o 50 % do podnajętej powierzchni” wykracza poza kompetencje uchwałodawcze Rady w tym zakresie. Zważyć należy, że w przepisach art. 8a i art. 9 ustawy o ochronie praw lokatorów ustawodawca wskazał tryb, w jakim właściciel może podwyższyć czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu, wypowiadając jego dotychczasową wysokość, przy możliwości podwyższenia czynszu z oczywistym zastosowaniem zasad określonych w ustawie. Dodatkowo podwyższanie czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, nie może być dokonywane częściej niż co 6 miesięcy (art. 9 ust. 1 b ustawy o ochronie praw lokatorów). Zgodnie z art. 9 ust. 5 tej ustawy w stosunkach najmu oprócz czynszu wynajmujący może pobierać jedynie opłaty niezależne od właściciela, a w wypadku innych tytułów prawnych uprawniających do używania lokalu, oprócz opłat za używanie lokalu, właściciel może pobierać jedynie opłaty niezależne od właściciela.

Z kolei z analizy art. 7 ust. 1 omawianej ustawy wynika, że właściciel ustala stawki czynszu za 1m² powierzchni użytkowej lokali nie tylko z uwzględnieniem czynników obniżających, ale i podwyższających stawkę czynszu, jednak czynniki te muszą odnosić się wyłącznie do wartości użytkowej lokalu. Za dopuszczalne należy zatem uznać także i takie zapisy jak w § 6 ust. 4 pkt 1 uchwały (w którym wymienia się czynniki podwyższające stawkę bazową czynszu), które w powiązaniu z regulacjami ust. 1 pkt 2 tego paragrafu (regulacje wskazujące na czynniki obniżające stawkę bazową czynszu) pozwalają na uwzględnienie różnorodnego standardu lokali będących w mieszkaniowym zasobie gminy. Przyjmując zatem, że stawka bazowa czynszu określana jest dla lokalu o średnim standardzie, to warunki obniżania czynszu mogą być ujęte także jako wykaz okoliczności, w jakich ulegnie on podwyższeniu w odniesieniu do tej stawki. Niezależnie jednak od stosowanego rozwiązania w sposobie sformułowania uchwały, przesłanki te muszą wiązać się z wartością użytkową lokalu. Ponadto, w kontekście kwestionowanej regulacji należy przypomnieć, że to wójt, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, gospodaruje mieniem komunalnym. Tym samym to wójt, wyrażając i zgodę na ewentualne podnajęcie wynajmowanego lokalu w całości lub w części, będzie wyłącznie właściwy do podniesienia stawki czynszu za ten lokal. Powyższe oznacza, że Rada zamieszczając w treści zaskarżonej uchwały w/w regulację, naruszyła w sposób istotny art. 21 ust. 2 pkt 4 i art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, co czyni zasadnym żądanie stwierdzenia nieważności § 6 ust. 13 zdanie 1 zaskarżonej uchwały. Zasadnie także w ocenie Sądu organ nadzoru domaga się żądania stwierdzenia nieważności § 6 ust. 14 zd. 2 zaskarżonej uchwały, w którym odnosząc się do prowadzenia działalności gospodarczej w lokalach wynajmowanych z mieszkaniowego zasobu gminy Rada postanowiła, że: „Stawkę czynszu za tę powierzchnię podwyższa się o 100%.” Powyższy zapis nie znajduje oparcia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia tej treści regulacji. W ramach określania zasad polityki czynszowej Rada nie jest władna do rozstrzygnięcia o obowiązku podniesienia stawki czynszu o 100 %. Podkreślić ponownie należy, że zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, to wójt gospodaruje mieniem komunalnym. Tym samym to wójt, wyrażając na podstawie § 6 ust. 14 zaskarżonej uchwały zgodę na prowadzenie działalności gospodarczej w wynajmowanym lokalu będzie rozstrzygał o ewentualnym podniesieniu stawki czynszu za lokal wynajmowany w celu prowadzenia w nim działalności gospodarczej. Rada stanowiąc w tym zakresie nie jest władna do rozstrzygnięcia o obowiązku podniesienia stawki czynszu o 100%, bowiem Takie rozstrzygnięcie wkracza w kompetencje „gospodarskie” wójta określone w wspomnianym art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Rada Gminy Żukowice stanowiąc w tym zakresie naruszyła w sposób istotny uprawnienia wójta w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Skoro kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, powinna odpowiadać wymogom stawianym przepisom powszechnie obowiązującym i nie może pozostawać w sprzeczności z aktem wyższego rzędu, jakim jest ustawa. Przestrzeganie tej zasady należy również do obowiązków organów uchwałodawczych gminy. Podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Gminy Żukowice naruszyła wyżej wymienioną

zasadę przez pominięcie i nieprawidłowe zastosowanie w zakwestionowanych przez Wojewodę postanowieniach uchwały kwestie, do których określenia zobowiązywała ją ustawa o ochronie praw lokatorów. Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność § 6 ust. 2, § 6 ust. 5, § 6 ust. 9, § 6 ust. 11 we fragmencie „od miesiąca następującego po terminie dokonania tych ulepszeń”, § 6 ust. 13 zdanie 1 oraz § 6 ust. 14 zdanie 2 zaskarżonej uchwały (pkt I wyroku). O wykonalności uchwały w zakwestionowanej części orzeczono na podstawie art. 152 p.p.s.a. (pkt II wyroku).