



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 grudnia 2012 r.

Poz. 5143



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N20.4131.1012.2012.TW1

Wrocław, dnia 20 grudnia 2012 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) stwierdzam nieważność § 9 ust. 1, § 9 ust. 3, § 9 ust. 4, § 9 ust. 5 załącznika do uchwały Rady Miejskiej Dzierżoniowa nr XXVIII/198/12 z dnia 26 listopada 2012 r. wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Dzierżoniów na lata 2013–2017.

Uzasadnienie

Rada Miejska Dzierżoniowa, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 oraz art. 25 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266) podjęła na sesji w dniu 26 listopada 2012 r. uchwałę nr XXVIII/198/12 sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Dzierżoniów na lata 2013–2017.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 listopada 2012 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 9 ust. 3 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 6d ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, § 9 ust. 4 i ust. 5 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.) oraz art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, § 9 ust. 1 z naruszeniem art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 8a ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

W paragrafie 9 ust. 3 Rada Miejska postanowiła: *W przypadku ulepszeń lokalu przez najemcę, za zgodą wynajmującego i na własny koszt, wysokość stawki czynszu nie ulega zmianie*. Podejmując § 9 ust. 3 załącznika do uchwały Rada Miejska zmodyfikowała art. 6d ustawy o ochronie praw lokatorów. Zgodnie z tym przepisem *najemca może wprowadzić w lokalu ulepszenia tylko za zgodą wynajmującego i na podstawie pisemnej umowy określającej sposób rozliczeń z tego tytułu*. W myśl cytowanego artykułu najemca i wynajmujący mogą się umówić w sposób odmienny, niż uregulowała Rada w § 9 ust. 3 załącznika do uchwały. 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 modyfikacji

(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 § 9 ust. 4 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że: *W przypadku podjęcia całego lub części lokalu, dokonano za pisemną zgodą wynajmującego, wysokość czynszu podwyższa się o 30%. W ustępie 5 zapisano, że: Podnajem lokalu lub jego części nie może trwać dłużej niż 1 rok.* Zdaniem organu nadzoru powyższe działanie nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej upoważniającej do podjęcia tej uchwały. To Burmistrz, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, gospodarując mieniem komunalnym oraz zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gospodarując gminnym zasobem nieruchomości i wyrażając zgodę na podjęcie wynajmowanego lokalu, będzie rozstrzygał o ewentualnym podniesieniu stawki czynszu za ten lokal, wysokości tej podwyżki oraz określał maksymalny czas trwania tego podnajmu. Oznacza to, że Rada zamieszczając w treści przedmiotowej uchwały ww. regulacje, naruszyła w sposób istotny uprawnienia Burmistrza dotyczące gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Naruszyła w sposób istotny prawo działając bez upoważnienia ustawowego do stanowienia w tym zakresie.

Wąskie sformułowanie kompetencji w zakresie podwyższania czynszu ma także uzasadnienie w świetle pozostałych regulacji ustawowych – art. 8a i art. 9 ustawy. W przepisach tych wskazuje się tryb, w jakim właściciel może podwyższyć czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu, wypowiadając jego dotychczasową wysokość. I choć ustawodawca nie wprowadził generalnego zakazu podwyższania czynszu w trakcie obowiązywania stosunku najmu, to jednak podwyżka taka może być dokonywana z 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. 1b ustawy). Należy również wskazać, że zgodnie z art. 9 ust. 5 ustawy w stosunkach najmu oprócz czynszu wynajmujący może pobierać jedynie opłaty niezależne od właściciela. Z kolei z analizy art. 7 ust. 1 ustawy wynika, że właściciel ustala stawki czynszu za 1 m² 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.

W § 9 ust. 1 załącznika do uchwały Rada ustaliła, że: *W czasie trwania stosunku najmu wynajmujący może podwyższyć stawkę czynszu, jeżeli dokonał w lokalu ulepszeń mających wpływ na wysokość czynszu.* Rada gminy posiada kompetencje do regulowania zasad polityki czynszowej ale w zakresie nieuregulowanym już przez przepisy prawa. Tymczasem kwestie podwyżek czynszu są już uregulowane w przepisach rangi ustawowej. W art. 8a ust. 1 ustawy stanowi iż: *Właściciel może podwyższyć czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu, wypowiadając jego dotychczasową wysokość, najpóźniej na koniec miesiąca kalendarzowego, z zachowaniem terminów wypowiedzenia.* Na podstawie tego przepisu wynajmujący może podwyższyć czynsz, niezależnie od powodu tej podwyżki z zastrzeżeniem dochowania terminów wypowiedzenia. Ustęp drugi tego artykułu normuje długość okresu wypowiedzenia pozwalając jednocześnie na dookreślenie tej kwestii w umowie między stronami. Zapisem wymieniającym przesłankę podwyższenia czynszu Rada wchodzi w kwestie, które powinny być regulowane w umowie pomiędzy właścicielem a najemcą a dodatkowo w świetle art. 8a ustawy Rada wkracza w kompetencje organu wykonawczego gospodarującego mieniem komunalnym. Kwestionowany ustęp, może powodować niejasności w odbiorze u potencjalnych adresatów. Pamiętać należy iż zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W związku z tym tworzenie norm prawnych powinno podlegać zasadom prawidłowej legislacji i pogłębiać zaufanie obywateli do państwa i prawa.

Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. 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 (tak Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1996/1/1).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

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:
Aleksander Marek Skorupa