



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 13 grudnia 2013 r.

Poz. 6458



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
NK-N.4131.92.45.2013.MS1

Wrocław, dnia 3 grudnia 2013 r.

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.), Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru

#### stwierdza nieważność

**w całości** Uchwały nr XLI/296/13 Rady Miasta Nowogrodzic z 25 października 2013 r. w sprawie *Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy i Miasta Nowogrodzic na lata 2014-2018*.

#### uzasadnienie

Na sesji 25 października 2013 r., działając w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 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 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm., zwaną dalej „**Ustawą**”), Rada Miasta Nowogrodzic podjęła uchwałę nr XLI/296/13 w sprawie *Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy i Miasta Nowogrodzic na lata 2014-2018* (zwanej dalej: „**Uchwałą**”).

Uchwała została przedłożona Organowi Nadzoru, pismem WAP.0002.41.2013.BR, 4 listopada 2013 r.

W przeprowadzonym postępowaniu nadzorczym Wojewoda Dolnośląski stwierdził, iż Uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 21 ust. 2 pkt 5 Ustawy oraz § 119 w zw. z §143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2002 r., Nr 100, poz. 908, dalej: **Rozporządzenie ZTP**).

Ustawodawca wyposażył radę gminy w uprawnienie, będące jednocześnie jej ustawowym obowiązkiem, polegające na uchwaleniu wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (art. 21 ust. 1 pkt 1 Ustawy). Normą art. 21 ust. 2 Normodawca określił elementarne komponenty takiego aktu:

- 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.

Przedstawiony katalog zawiera obowiązkowe komponenty jakie powinny się znaleźć w uchwale stanowiącej wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Brak któregośkolwiek z nich przesądza o braku realizacji w pełni normy upoważniającej co stanowi istotne naruszenie prawa i obliuguje właściwe organy do stwierdzenia nieważności w całości podejmowanego aktu.

W §12 ust. 1 Uchwały Rada Miasta Nowogrodzic przyjęła, że: „*Lokale i budynki stanowiące zasób Gminy i Miasta Nowogrodzic są zarządzane przez HYDRO-TECH sp. z o.o. ul. Młyńska 3a, 59-730 Nowogrodzic, w której Gmina i Miasto Nowogrodzic posiada 100% udziałów.*” Należy podnieść, że realizując normę kompetencyjną z art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku 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 wskazania konkretnego podmiotu wykonującego czynności związane z zarządzaniem lokalami i budynkami stanowiącymi zasób Gminy i Miasta Nowogrodzic. Norma art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 5 Ustawy nie stanowi podstawy do przyjęcia takiego rozwiązania.

Trudno uznać, aby wskazanie konkretnego podmiotu stanowiło określenie sposobu czy też zasad zarządzania lokalami i budynkami. Słownik języka polskiego pojęcie „zasad” definiuje jako: 1) „to na czym się coś zasadza, opiera; podwalina, oparcie, fundament”; 2) „reguła norma postępowania, prawa podstawowe.” (Słownik języka polskiego, *Wydawnictwo Naukowe PWN* Warszawa 2002; str. 1242). Za nieuzasadnione, godzące w cechę generalności i abstrakcyjności aktu prawa miejscowego należy uznać wskazanie konkretnego podmiotu – HYDRO-TECH sp. z o.o. Organ wykonawczy gminy w oparciu o art. 30 ust. 1, art. 30 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, czyli gospodarując mieniem gminy i wykonując przedmiotową Uchwałę, przyjmie określony sposób jej wykonania. Będzie w ten sposób rozstrzygał kwestie szczegółowe, m.in. wybór właściwego podmiotu zarządzającego gminnym zasobem mieszkaniowym, zgodnie z duchem podjętego aktu prawa miejscowego. Dlatego wskazanie konkretnej jednostki może mieć miejsce dopiero na etapie wykonywania Uchwały.

Analiza treści Rozdziału 5 Uchwały prowadzi do wniosku, że Rada Miasta Nowogrodzic określiła w sposób nieprawidłowy zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach. Powyższe oznacza, że Uchwała nie określa materii podanej do uregulowania w art. 21 ust. 2 pkt 5 Ustawy. Tym samym, zasadnym jest orzeczenie o nieważności tego aktu w całości. Należy pamiętać, że na podstawie jednego upoważnienia wydaje się jeden akt, który wyczerpująco reguluje sprawę przekazane do uregulowania (zgodnie z §119 ust. 1 w zw. z §143 Rozporządzenia ZTP).

Powyższe stanowisko znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych (w tym zakresie m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 14 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Go 791/12, *LEX nr 1249009*; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 18 września 2012 r., sygn. akt II SA/Ol 842/12, *LEX nr 1222389*).

Podsumowując, uregulowanie Rozdziału 5 Uchwały - §12, narusza uprawnienia ustawowe Burmistrza Nowogrodzka oraz nie realizuje delegacji ustawowej wyrażonej w art. 21 ust. 1 pkt 1 w zw. z 21 ust. 2 pkt

5 Ustawy. Przesądzona jest tym samym nieważność nie tylko omawianego postanowienia ale i całego aktu prawa miejscowego podjętego przez Radę Miasta Nowogrodzic.

Na marginesie należy wskazać, że w ust. 2 §12 Uchwały niewłaściwie użyto sformułowania „*umowa użyczenia*”. Zgodnie z art. 710 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964, nr 16, poz. 93 ze zm.): „*Przez umowę użyczenia użyczający zobowiązuje się zezwolić biorącemu, przez czas oznaczony lub nie oznaczony, na bezpłatne używanie oddanej mu w tym celu rzeczy.*” Elementarną cechą takiego stosunku jest korzystanie z cudzej rzeczy, podczas gdy zarządzanie lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Gminy i Miasta Nowogrodzic charakterem jest spokrewnione z umową zlecenia. Stąd prawidłowo użytym określeniem w §12 ust. 2 Uchwały in fine powinno być: „*umowa zlecenia*”.

Obok omawianej powyżej wady, przesądzającej nieważność w całości aktu prawa miejscowego przyjętego przez Radę Miasta Nowogrodzic 25 października 2013 r., należy wskazać na kolejne istotne naruszenie prawa. Analogicznie jak wyżej skutkuje ono stwierdzeniem nieważności Uchwały w całości.

W Rozdziale 1 pt.: „**Prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego**” Legislador lokalny podjął się uregulowania materii określonej w art. 21 ust. 2 pkt 1 Ustawy. Należy jednak zaznaczyć, że nie uczynił tego w sposób pełny. Delegacja ustawowa wymaga bowiem, aby przedmiotowa prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego w poszczególnych latach uwzględniała rozróżnienie **na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne**. Akt prawa miejscowego przyjęty przez Radę Miasta Nowogrodzic 25 października 2013 r. nie uwzględnia tego kryterium w przypadku prezentacji prognozy stanu technicznego mieszkaniowego zasobu Gminy, ujętego w Tabeli nr 2. Ustawodawca nie przypadkowo wprowadził takie rozróżnienie. Chciał w ten sposób podkreślić znaczenie lokali socjalnych, wyeksponować je w zasobie mieszkaniowym gminy (o czym świadczy rozróżnienie na dwie grupy: lokale socjalne i **pozostałe** lokale mieszkalne). O randze lokali socjalnych świadczy i to, że Normodawca poświęcił im osobną część Ustawy – Rozdział 4 „**Lokale socjalne.**” Lokale socjalne są bowiem przedmiotem zawieranych umów najmu z osobami, które nie mają tytułu prawnego do lokalu i których dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w stosownej uchwale organu stanowiącego gminy podjętej na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 Ustawy.

Także stawka czynszu z tytułu najmu takich obiektów jest ograniczona kwotowo, gdyż nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym.

Powyższe cechy lokali socjalnych przesądzą o ich randze i znaczeniu. Stąd ich ujęcie w odrębnej kategorii w wieloletnim programie gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym w części poświęconej stanowi technicznemu jest szczególnie istotne. Pozostaje to również aktualne w odniesieniu do prognozy ich wielkości w okresie obowiązywania wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminnym. Nie należy tracić z pola widzenia, iż w art. 4 ust. 1 Ustawy Normodawca postanowił, że: „*Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy.*” Ponadto gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, **zapewnia** lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2 Ustawy).

Podsumowując, Uchwała nie wypełniła w sposób kompletny upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 1 Ustawy. Z uwagi na powyższe postanowienia Rozdziału 1 Uchwały istotnie naruszają wskazaną normę. Przesądza to o ich nieważności.

W celu uniknięcia w przyszłości wad uchwały w przedmiotowym zakresie należało odnieść się również do pozostałych naruszeń prawa do jakich doszło przy podejmowaniu zakwestionowanego aktu.

Postanowieniem §5 ust. 3 Uchwały, przyjęto że: „*Ze sprzedaży wyłączone są lokale w budynkach przeznaczonych do rozbiórki, użyteczności publicznej, przewidziane do zmiany funkcji przeznaczenia lub wytypowanych do kapitalnego remontu. Gmina ma prawo wyłączyć ze sprzedaży także inne lokale, a w szczególności zlokalizowane w budynkach wpisanych do rejestru zabytków, jak również te lokale, których najemcy posiadają zaległości w opłatach wobec gminy lub w innych sytuacjach, gdy sprzedaż jest sprzeczna z interesem gminy. Nie podlegają sprzedaży lokale wybudowane, przebudowane lub wyremontowane z udziałem środków zewnętrznych, dla których obowiązuje zasada trwałości projektu.*” Regulacją tą Rada Miasta Nowogrodzic dopuściła się ingerencji w ustawowe kompetencje Burmistrza. To Burmistrz, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, w zw. z art. 25 ust. 1 i art. 35 ust. 1 ustawy

z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r., nr 102, poz. 651, ze zm., dalej: **UGN**) gospodaruje gminnym zasobem nieruchomości. Materializuje się to w tym, że podejmuje w tym zakresie niezbędne czynności. Rada Miasta Nowogrodzic może działać jedynie w zakresach w których otrzymała wyraźne umocowanie od Ustawodawcy. Rada nie może wbrew prawu odbierać Burmistrzowi kompetencji przyznanej mu mocą wyraźnego przepisu ustawowego. To Organ wykonawczy sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę (art. 35 ust. 1 zd. 1 UGN) ogłasza, organizuje i przeprowadza postępowanie przetargowe w przedmiocie sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości (art. 38 ust. 1 UGN).

Reasumując, powyższe przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności postanowienia §5 ust. 3 Uchwały z uwagi na istotne naruszenie art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 25 ust. 1 i 35 ust. 1 UGN.

Nieważność postanowienia §5 ust. 3 Uchwały skutkuje uznaniem bezprzedmiotowości regulacji §5 ust. 1 Uchwały we fragmencie: „oraz lokali wymienionych w pkt 3.” Ponadto zaznaczyć wypada, iż oznaczenie postanowienia, do którego odwołuje się §5 ust. 1 Uchwały jest sprzeczne z zasadami prawidłowej legislacji wyrażonymi w Rozporządzeniu ZTP. W akcie tym wskazano jakie jednostki redakcyjne stosuje się w uchwałach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Na podstawie §124 w zw. z §143 Rozporządzenia ZTP podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, jest paragraf, który dzieli się na ustępy, które mogą z kolei się dzielić na punkty. Punkty dzielą się na litery a te z kolei na tiret. W Uchwale błędnie w §5 ust. 1 odwołano się do pkt 3 przedmiotowej jednostki redakcyjnej. Prawidłowo powinno być użyte określenie „ustęp”.

W tym miejscu należy również odnieść się do postanowienia §9 ust. 1 w brzmieniu: „§8 pkt 4 uchwały”. Analogicznie, jak powyżej, prawidłowa treść powinna brzmieć: „§8 ust. 4 Uchwały.”

W postanowieniu §9 ust. 2 Uchwały przyjęto iż: „Najemca może wprowadzić ulepszenia tylko za wcześniejszą zgodą wynajmującego i na podstawie umowy, która szczegółowo określi zakres ulepszenia.” Regulację tę należy skonfrontować z treścią art. 6d Ustawy, który stanowi: „Najemca może wprowadzić w lokalu ulepszenia tylko za zgodą wynajmującego i na podstawie **pisemnej umowy** określającej sposób rozliczeń z tego tytułu.” Postanowienie regulacji ustawowej wymagają zachowania formy pisemnej umowy dotyczącej wprowadzania ulepszeń. Rada Miasta Nowogrodzic dokonała nieuprawnionej jej modyfikacji. Legislador lokalny dopuścił możliwość zawarcia takiej umowy w każdej formie, nie tylko pisemnej. Wydaje się, że nie przypadkowo takie czynności wymagają określonych zachowań o pewnym poziomie staranności aby ułatwić ich ewentualne rozliczenie w przyszłości. Przedmiotowe postanowienie Uchwały istotnie narusza przepisy art. 6d Ustawy i jako takie jest nieważne.

W §9 ust. 3 Uchwały Rady Miasta Nowogrodzic postanowiła: *“W przypadku ulepszeń lokalu przez najemcę, za zgodą wynajmującego i na własny koszt, wysokość stawki czynszu nie ulega zmianie.”* Podejmując przedmiotową regulację Organ stanowiący istotnie naruszył ponownie art. 6d Ustawy. W myśl przywołanego artykułu najemca i wynajmujący mogą się umówić **na piśmie** w przedmiocie wprowadzenia w lokalu objętego najmem ulepszeń, określając jednocześnie sposób rozliczeń z tego tytułu. O ile Ustawa dopuszcza w tym zakresie pewną swobodę, będącą pochodną zasady swobody umów wynikającą z art. 3531 Kodeksu cywilnego, Normodawca lokalny w omawianym postanowieniu narzucił stronom umowy najmu pewne standardy zachowań. Jest to sprzeczne nie tylko z art. 6d Ustawy ale z normą delegacyjną art. 21 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 21 ust. 2 pkt 4 Ustawy. Rada Miasta Nowogrodzic została upoważniona w szczególności do uregulowania zasad polityki czynszowej, czyli norm ogólnych, abstrakcyjnych. W związku z tym nie ma kompetencji do wiążącego precyzowania jaki wpływ na wysokość stawki czynszowej mają przeprowadzone ulepszenia lokalu objętego najmem. Jest to bowiem kwestia na tyle szczegółowa i wymagająca uwzględnienia okoliczności konkretnego stosunku prawnego, że nie powinna się znaleźć w aktach powszechnie obowiązujących na obszarze działania organu stanowiącego gminy.

Umowa, o której mowa w art. 6d, zgodnie z oczekiwaniami Ustawodawcy, powinna zawierać sposób rozliczeń. Strony umowy najmu, w oparciu o cywilistyczną zasadę swobody umów określają szczegółowe kwestie z tym związane. Oznacza to, że Rada Miasta Nowogrodzic nie jest uprawniona do narzucania żadnych ograniczeń czy wskazówek w tym zakresie. Na uwagę zasługuje i to, że przepisy Ustawy nie wykluczają rozliczania poniesionych kosztów w ramach czynszu. Ten argument, jak również przywołana wyżej zasada

swobody umów uzasadniają stanowisko Organu Nadzoru w odniesieniu do postanowienia §9 ust. 3 Uchwały.

Zasygnalizować należy również, że postanowienie §9 ust. 5 treściowo zbędnie powiela uregulowanie §9 ust. 4 Uchwały.

Postanowieniem §10 pkt 6 wprowadzono następujące uregulowania: „*Przyjmuje się możliwość stosowania obniżek czynszu w wysokości do 10% stawki bazowej ze względu na wielkość dochodu gospodarstwa domowego najemcy, według następujących zasad: (...) 6) ulgę w czynszu można otrzymać raz na trzy lata.*” Legalność tej regulacji należy ocenić przez pryzmat brzmienia art. 7 ust. 3 Ustawy. Zgodnie z przywołaną normą ustawową: „*Obniżki, (...) 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.*”

Zestawiając przywołane normy: aktu prawa miejscowego Rady Miasta Nowogrodzic i Ustawy należy podnieść, że regulacja Uchwały narusza w sposób istotny przepis prawa powszechnie obowiązującego o randze ustawowej. Legislador lokalny nie tylko bez uprawnienia wtargnął w materię już uregulowaną w Ustawie. Dodatkowo całkowicie zmienił koncepcję przyjętą przez Ustawodawcę i przyjął bardziej rygorystyczne warunki otrzymania ulgi w czynszu. Przyjął bowiem, że można ją otrzymać raz na trzy lata. Ustawa w tym zakresie dopuszcza możliwość udzielania obniżki czynszu na okres 12 miesięcy z możliwością wnioskowania o kolejne na czas następnych 12 miesięcy.

Art. 7 ust. 2 Ustawy przewiduje ponadto, że właściciel może na wniosek najemcy, w oparciu m.in. o postanowienia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. Zgodnie z art. 8 pkt 1 Ustawy stawki czynszu są ustalane przez organ wykonawczy – Burmistrza Nowogrodzka. Warto tutaj podkreślić obowiązek respektowania przez niego przy tym zasad polityki czynszowej przyjętych w ramach uchwały podjętej na gruncie art. 21 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 21 ust. 2 Ustawy. Pomimo uprawnienia do stanowienia zasad polityki czynszowej Rada Miasta Nowogrodzic musi uwzględniać przepisy Ustawy i nie może ich modyfikować jak to uczyniła w Uchwale.

Konfrontacja przywołanych powyżej postanowień jednoznacznie uzasadnia stwierdzenie istotnego naruszenia prawa przez regulację §10 pkt 6 Uchwały. Decyduje to o jej nieważności.

Regulacja § 11 Uchwały dotyczy zagadnień związanych z kaucją zabezpieczającą pokrycie należności „z tytułu najmu lokalu przysługujących najmującemu w dniu opróżnienia lokalu.” Brzmienie tego postanowienia Uchwały istotnie narusza przepis art. 6, art. 21 ust. 2 pkt 4 Ustawy oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Na wstępie należy wskazać, że w postanowieniu §11 ust. 1 użyto określenia „*najmujący*”, które jak należy domniemywać odnosi się do „*wynajmującego*.” Tym ostatnim pojęciem posługuje się również sama Ustawa upoważniająca Radę Miasta Nowogrodzic do podjęcia określonego aktu prawa miejscowego. Zabiegiem niedopuszczalnym jest tworzenie własnych pojęć, operowanie synonimami. Rodzi to wątpliwości i trudności interpretacyjne.

Analizując §11 Uchwały w kontekście art. 6 Ustawy należy wskazać, że regulacja ustawowa wprowadza możliwość żądania wpłacenia kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu, przysługujących wynajmującemu w dniu opróżnienia lokalu. Określa jednocześnie jej maksymalną wysokość - nie może przekraczać dwunastokrotności miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawki czynszu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu. O ile możliwość żądania wpłacenia kaucji jest uprawnieniem, Ustawa *expressis verbis* wskazuje zakaz jej pobrania w następujących przypadkach (art. 6 ust. 2 Ustawy) gdy:

- 1) dotyczy najmu lokalu zamiennego lub socjalnego;
- 2) jest zawierana w związku z zamianą lokalu, a najemca uzyskał zwrot kaucji bez dokonania jej waloryzacji.

W kwestionowanym postanowieniu przywołane powyżej zasady zostały naruszone. Po pierwsze nałożono bezwzględny obowiązek wpłacenia kaucji – „*Zawarcie umowy najmu z wyłączeniem umowy najmu lokalu socjalnego oraz umowy zawieranej w związku z zamianą lokalu – uzależnione jest od wpłacenia kaucji zabezpieczającej (...).*” Po drugie Rada Miasta Nowogrodzic wprowadziła sztywną wartość kaucji – zgodnie

z §11 ust. 2, kaucja ma stanowić równowartość dwunastokrotności miesięcznego czynszu za dany lokal obliczonego wg. stawki obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu. Ustawa w tym zakresie przesądza jednoznacznie - kaucja nie może przekraczać dwunastokrotności miesięcznego czynszu za dany lokal (art. 6 ust. 1 Ustawy). Oznacza to, że poziom dwunastokrotności miesięcznego czynszu jest górnym pułapem, czego nie należy utożsamiać z tym, że nie można żądać kaucji na niższym poziomie przy uwzględnieniu realiów danego stosunku najmu. Po trzecie, w Uchwale przewidziano, że w uzasadnionych przypadkach Burmistrz Nowogrodźca może odstąpić od wpłaty kaucji, dokonać jej obniżenia, rozłożyć na raty. Elementy te stanowią jednak kwestię do uregulowania w umowie, a nie w drodze aktu prawa miejscowego. Do zawarcia takiej umowy kompetencje posiada organ wykonawczy gminy. Jakikolwiek wypowiedzenie się w tym zakresie przez organ stanowiący jest przejawem nieuprawnionego wtargnięcia w jego ustawowy zakres uprawnień i obowiązków, w szczególności określonych w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Rozwiązanie przyjęte w Uchwale nie stanowi również przejawu regulacji zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu, pomimo lokalizacji w Rozdziale 4 zatytułowanym: „**Zasady polityki czynszowej.**”

W §11 ust. 3 Uchwały dotknięto problematyki związanej z odstąpieniem od przyjęcia kaucji oraz rozłożeniem jej na raty. W zakresie tym Ustawa milczy, co oznacza że kwestię tę można uregulować w zawartej umowie najmu. Nie ma podstaw aby tego typu materię zamieszczać w akcie prawa miejscowego, który z założenia ma być kompilacją norm, których wspólnymi cechami są m.in.: abstrakcyjność i generalność. Sama Uchwała w §11 ust. 3 *in fine* stanowi: „*Kwota kaucji rozłożona na raty, płatna na zasadach określonych w umowie.*”

Stanowisko Organu Nadzoru w zakresie regulacji kaucji w uchwałach podejmowanych na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 21 ust. 2 Ustawy, znajduje wsparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Cenne wnioski w tym zakresie dostarcza m.in. uzasadnienie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, sygn. akt IV SA/Wr 77/09, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*. Wskazano w nim m.in., że: „(...) *stosunek najmu ma niewątpliwie cywilnoprawny charakter, również wzajemne rozliczenia związane z jego ustaniem mogą stanowić przedmiot umowy stron. (...) Skoro zaś 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. (...) należy stwierdzić, że w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa, w tym treść upoważnienia określonego we wspomnianych przepisach ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, rada gminy nie posiada kompetencji do regulowania w akcie prawa miejscowego treści stosunków prawnych w zakresie ustalania sztywnej wysokości kaucji zabezpieczającej. Przedmiotowe postanowienia może zawierać jedynie umowa najmu zawierana między stronami, a podmiotem wyłącznie uprawnionym do regulowania wysokości kaucji będzie organ wykonawczy - jako organ gospodarujący mieniem gminy i reprezentujący gminę w stosunkach cywilnoprawnych. Natomiast wprowadzenie przedmiotowej regulacji do uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego należy uznać za przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący gminy i wkroczenie w zakres kompetencji organu wykonawczego.*”

Mając na uwadze powyższe, niniejsze Rozstrzygnięcie nadzorcze jest uzasadnione faktycznie i prawnie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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:  
A. M. Skorupa