

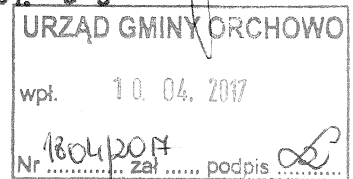


WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.209.2017.22

Poznań,

2017 04 06



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

**orzekam**

nieważność przepisów ust. 4 pkt 11 i 12 rozdziału IV załącznika do uchwały nr XXXIV/169/17 Rady Gminy Orchowo z dnia 2 marca 2017 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Orchowo na lata 2017-2021 – ze względu na istotne naruszenie prawa.

### Uzasadnienie

Uchwała nr XXXIV/169/17 Rady Gminy Orchowo została podjęta na sesji 2 marca 2017 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) a także 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 2016 r. poz. 1610 ze zm.). Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 9 marca 2017 r.

**Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Orchowo przyjęła wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Orchowo na lata 2017-2021, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały, zwany dalej: „programem”.

W rozdziale IV programu, zatytułowanym „Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu”, w ust. 4 Rada postanowiła o wprowadzeniu zasad w celu dostosowania wpływów z czynszów do potrzeb związanych z właściwą gospodarką zasobem mieszkaniowym. Zasady te wymienione zostały w pkt 1-18. W pkt 11 Rada przyjęła, że „Najemca w czasie trwania stosunku najmu może wprowadzić w lokalu ulepszenia tylko za zgodą wynajmującego i na podstawie pisemnej umowy określającej sposób rozliczeń z tego tytułu”. W myśl postanowienia zawartego w pkt 12, „zasada określona w ppkt.11), nie ma zastosowania do kolejnych, nowych najemców lokalu, jak również najemców, którzy dokonali ulepszeń bez pisemnej zgody wynajmującego”.

W ocenie organu nadzoru cytowane wyżej przepisy ust. 4 pkt 11 i 12 rozdziału IV programu zostały uchwalone przez Radę Gminy Orchowo z przekroczeniem normy kompetencyjnej, jak również z istotnym naruszeniem art. 6d w zw. z art. 6f ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1610 ze zm.), zwanej dalej: „ustawą”.

Podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym „rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy”. W myśl art. 21 ust. 2 ustawy „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”.

Postanowienia ust. 4 pkt 11 i 12 rozdziału IV ocenianego programu Rada Gminy Orchowo zaliczyła do zasad polityki czynszowej, które rada gminy zobowiązana jest uregulować w przedmiotowym programie w oparciu o art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Należy w tym miejscu podkreślić, że badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle dostosować podejmowane regulacje do zakresu upoważnienia ustawowego. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.; dalej: „Konstytucja RP”) w art. 94 przyznała organom samorządu terytorialnego kompetencję do ustanawiania - na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie - aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze działania tych organów. Zobligowała także organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r.; sygn. akt II OSK 2058/11).

Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Prawodawca miejscowy, realizując delegację ustawową, zobligowany jest zatem do przestrzegania granic tejże delegacji, jak również innych przepisów prawa powszechnie obowiązującego. W szczególności niedopuszczalne jest modyfikowanie przez prawodawcę miejscowego przepisów rangi ustawowej, chyba że ustawodawca wyraźnie na to zezwala.

Odnosząc powyższe do kwestionowanych postanowień ust. 4 pkt 11 i 12 zamieszczonych w rozdziale IV ocenianego programu, stwierdzić należy, że modyfikują one w sposób bezprawny (tj. bez podstawy prawnej) regulacje ustawowe.

Kwestie możliwości wprowadzania w lokalu ulepszeń i zasady ich rozliczania zawarte zostały w art. 6d ustawy. W myśl tego przepisu „najemca może wprowadzić w lokalu ulepszenia tylko za zgodą wynajmującego i na podstawie pisemnej umowy określającej sposób rozliczeń z tego tytułu”. Nadmienić należy, że ustawodawca przewidział również reguły postępowania (rozliczeń) w sytuacji, gdy najemca wprowadził ulepszenia z naruszeniem art. 6d. Zgodnie z art. 6e ust. 2 ustawy „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”. Jednocześnie w art. 6f ustawy zastrzeżono, że „w umowie najmu lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, strony mogą ustalić odmiennie prawa i obowiązki wymienione w art. 6a-6e”. Ustawodawca zezwala zatem na odmiennie uregulowanie omawianych praw i obowiązków jedynie w odniesieniu do umów najmu lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego. W odniesieniu natomiast do lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego art. 6a-6e ustawy uznać należy za bezwzględnie wiążące (art. 6f ustawy *a contrario*).

Z art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy wprost wynika, że lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy należą do publicznego zasobu mieszkaniowego, a zatem strony nie mogą w umowie ustalać odmiennie praw i obowiązków wymienionych w art. 6a-6e ustawy, a tym bardziej nie można tego czynić w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego. Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, przyjmując, że w publicznym zasobie mieszkaniowym obowiązki wynajmującego i najemcy określone są w art. 6a-6e ustawy i niedozwolone jest ich modyfikowanie w drodze umowy cywilnoprawnej, a tym bardziej w drodze uchwały Rady Miejskiej (por. wyroki WSA we Wrocławiu z 13 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 689/12 oraz z 26 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 690/12).


Podkreślić należy, że modyfikacja przepisów art. 6d ustawy w uchwale, której przedmiotem jest wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, jest niedopuszczalna nie tylko w świetle art. 6f ustawy, ale również nie znajduje uzasadnienia w normie upoważniającej wynikającej z przepisów art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy. Żaden z wymienionych przepisów art. 21 ustawy nie zawiera bowiem wyraźnego upoważnienia do odmiennego uregulowania kwestii, o których mowa w art. 6a-6e ustawy.

Zmodyfikowanie zatem przez Radę Gminy Orchowo w ust. 4 w rozdziale IV programu omawianych przepisów ustawowych, polegające po pierwsze na zmianie brzmienia przepisu art. 6d ustawy (pkt 11), a po drugie – na wyłączeniu zasady wprowadzania w lokalu ulepszeń tylko za zgodą wynajmującego i na podstawie pisemnej umowy określającej sposób rozliczeń z tego tytułu, w stosunku do „kolejnych, nowych najemców lokalu, jak również do najemców, którzy dokonali ulepszeń bez pisemnej zgody wynajmującego” (pkt 12), uznać należy za istotne naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 oraz art. 6d w zw. z art. 6f ustawy.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Otrzymują:  
Rada Gminy Orchowo  
Wójt Gminy Orchowo

  
Wojewoda Wielkopolski  
Zbigniew Hoffmann

