



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 12 sierpnia 2015 r.

Poz. 2563



WOJEWODA LUBELSKI

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.352.2015 Wojewody Lubelskiego**

z dnia 5 sierpnia 2015 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr X/77/2015 Rady Miejskiej w Hrubieszowie z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Hrubieszów na lata 2015-2020”.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr X/77/2015 Rady Miejskiej w Hrubieszowie z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Hrubieszów na lata 2015-2020”.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr X/77/2015 została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 lipca 2015 r.

Działając na podstawie m. in. 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 2014 r., poz. 150) Rada Miejska w Hrubieszowie uchwaliła wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem stanowiący załącznik do uchwały.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy, rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

W myśl zaś art. 21 ust. 2, 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.

Należy wskazać, że organ jednostki samorządu terytorialnego realizujący ustawowy obowiązek opracowania wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy jest zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść programu. Posłużenie się w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) wyrażeniem „w szczególności” oznacza, że choć wskazane w nim elementy stanowią katalog otwarty, to obligatoryjnie muszą zostać ustalone w programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Wszystkie kwestie określone w tym przepisie składają się bowiem na treść programu.

Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętej uchwały (wyrok WSA w Szczecinie z 18 marca 2010 r., II SA/Sz 1416/09; wyrok WSA w Opolu z 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07; wyrok WSA w Opolu z 15 listopada 2004 r., II SA/Wr 1567/02).

W przedmiotowej uchwale Rada Miejska w Hrubieszowie nie określiła wszystkich elementów programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Stosownie do treści art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy obligatoryjnym elementem wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy są warunki obniżania czynszu.

Jak wywiedziono w orzecznictwie sądów administracyjnych uprawnienie do określenia w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu musi być realizowane z uwzględnieniem art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (zob. wyroki NSA z dnia 12 lutego 2008r., sygn. akt I OSK 1764/07, z dnia 25 czerwca 2010r. sygn. akt I OSK 410/10, z dnia 9 stycznia 2013r., sygn. akt I OSK 984/12).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1 m<sup>2</sup> 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.

Ustawa wskazuje zatem w art. 7 ust. 1 ustawy czynniki, które mogą stanowić podstawę zastosowania podwyższenia i obniżenia czynszu.

Czynniki wskazane w cytowanym przepisie są obligatoryjne i muszą być uwzględniane z mocy ustawy przez organ wykonawczy przy ustalaniu stawek czynszu. Zatem skoro ww. przepis nałożył na właścicieli obowiązek uwzględniania określonych czynników podwyższających i obniżających wartość użytkową lokali, to niemożliwym jest korzystanie z tej normy prawnej jedynie w części. Jednocześnie

wyliczenie tego rodzaju czynników w tym przepisie nie wyłącza możliwości uwzględnienia przez organ gminy także innych czynników w ramach zasad polityki czynszowej.

Stosownie do treści § 11 ust. 2 załącznika do uchwały *przy ustalaniu stawki czynszu uwzględnia się czynniki podwyższające lub obniżające ich wartość użytkową, a w szczególności:*

- *położenia budynku,*
- *położenie lokalu w budynku;*
- *wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan;*
- *ogólnego stanu technicznego budynku.*

W § 12 ust. 1 załącznika do uchwały Rada wskazała, iż *stawkę bazową czynszu o której mowa w § 11 obniża się ze względu na:*

- 1) *zły stan techniczny budynku lub lokalu mieszkalnego, tj. w przypadku, gdy: a) lokal mieszkalny zlokalizowany jest w budynku przeznaczonym do rozbiórki na podstawie decyzji odpowiedniego organu nadzoru budowlanego- o 50%,*
- 2) *niekorzystne usytuowanie lokalu w budynku, tj. gdy: a) lokal mieszkalny położony jest w suterynie lub na strychu – o 10%.*

W § 12 ust. 5 zostało natomiast wskazane, iż *stawkę bazową czynszu o której mowa w § 11 podwyższa się ze względu na:*

- 1) *wyposażenie lokalu w instalacje i urządzenia techniczne, tj.: a) lokal wyposażony w instalację wodociągową – o 10 %, b) lokal wyposażony w instalację kanalizacyjną – o 10 %, c) lokal wyposażony w instalację centralnego ogrzewania – o 10 %, .*

Analiza przywołanych powyżej przepisów załącznika do uchwały Nr X/77/2015, wskazuje, iż brak jest w przyjętym przez Radę programie wskazania czynników wpływających na wartość użytkową lokali ze względu na położenie budynku.

W § 11 załącznika do uchwały położenie budynku zostało wskazane jako jeden z czynników mający wpływ na wysokość czynszu, jednakże Rada nie określiła w jaki sposób wystąpienie omawianego czynnika wpłynie na wysokość stawki czynszu. Inaczej mówiąc, Rada nie wskazała, czy stawka czynszu ulegnie podwyższeniu czy obniżeniu w zależności od lokalizacji budynku w którym znajdują się lokale mieszkalne należące do zasobu gminy.

W ocenie organu nadzoru Rada powinna dokładnie określić, w jaki sposób położenie budynku będzie wpływało na wysokość stawki czynszu w taki sposób, w jaki uczyniła to w stosunku do pozostałych czynników mających wpływ na użytkową wartość lokalu. Dopiero w oparciu o tak określone czynniki Burmistrz upoważniony jest do ustalenia indywidualnej stawki czynszu.

Pogląd o obowiązku uwzględnienia przez organ stanowiący gminy wszystkich określonych w art. 7 ust. 1 ustawy czynników mających wpływ na wysokość stawek czynszu jest ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok NSA z 16 lipca 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1049/02, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 grudnia 2005 r., sygn. akt IV SA/Po 760/05, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt IV SA/Wr 597/09, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 171/13; wyroki NSA z dnia 12 lutego 2008 r., I OSK 1764/07; z dnia 25 czerwca 2010 r., I OSK 410/10; z dnia 9 stycznia 2013 r., I OSK 984/12, a także wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 września 2014r., II SA/Lu 670/14).

Mając powyższe na uwadze należy uznać, że w przedmiotowej uchwale nie został wyczerpany zakres upoważnienia wynikający z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów (...). Pominięcie przez Radę któregośkolwiek z wymienionych elementów wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada Miejska w Hrubieszowie nie wypełniła delegacji ustawowej, a jej działanie, jako działanie zawężające upoważnienie udzielone przez ustawodawcę w procesie tworzenia prawa, stanowi jego istotne naruszenie uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Powyższe uwagi należy odnieść także do postanowień zawartych w Rozdziale VIII przedmiotowego programu zatytułowanym *Inne działania mające na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy*. Przedmiotowa uchwała nie określa bowiem niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali, co stanowi obligatoryjny element wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, stosownie do treści art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

Należy także wskazać, że uchwała Nr X/77/2015 zawiera także inne istotne wady prawne.

Jak stanowi § 10 ust. 4 zasad *czynsz obejmuje podatek od nieruchomości koszty administrowania, koszty konserwacji i utrzymania budynku, remontów i modernizacji*

Zgodnie z § 10 ust. 4 załącznika do uchwały *najemca zobowiązany jest oprócz opłacania czynszu do pokrywania kosztów związanych z utrzymaniem mieszkania (miedzy innymi kosztów energii elektrycznej, ciepłej, gazu, wody i kanalizacji, wywozu nieczystości, anteny)*.

*Przy ustaleniu stawek czynszu uwzględnia się koszty administrowania budynkiem, podatek od nieruchomości, konserwacji i utrzymania budynku oraz remontów i modernizacji* (§ 11 ust. 3).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje stanowią przekroczenie granic upoważnienia ustawowego określonego w art. 21 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

Rada Miejska określając zasady polityki czynszowej, nie jest władna wskazać, jakie opłaty wchodziły w skład czynszu ani wskazywać opłat uiszczanych przez najemcę oprócz czynszu. Działanie takie nie może być uznane za określenie zasad polityki czynszowej.

W zakresie umowy najmu ustawodawca pozostawił stronom swobodne kształtowanie ich stosunku zobowiązaniowego. Zgodnie z art. 659 kc czynsz jest rodzajem opłaty cywilnoprawnej ponoszonej przez najemcę w zamian za możliwość używania rzeczy przez czas oznaczony bądź nie oznaczony. 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 rangi ustawowej regulujące kwestie związane z najmem (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 lipca 2009 r. sygn. akt IV SA/Wr 155/09).

W ocenie organu nadzoru, poza upoważnienie ustawowe określone w art. 21 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 21 ust. 2 wykracza zapis § 13 ust. 1 programu, zgodnie z którym *stawka bazowa czynszu za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu socjalnego nie może przekroczyć 50% bazowej czynszu za lokale mieszkalne, o której mowa w § 11*.

Powyższa regulacja dotyczy kwestii uregulowanych w art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów (...). Zgodnie z tym przepisem, stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym. Rada nie jest upoważniona do powtarzania ani tym bardziej modyfikowania przepisów ustawowych w podejmowanej uchwale.

Jednocześnie zdaniem organu nadzoru brak jest podstaw prawnych do wyłączenia z obniżek czynszu, jak to wskazuje § 13 ust. 2 programu, lokali socjalnych. Jak stanowi wskazany przepis *obniżki i zwwyżki stawki bazowej, o których mowa w § 12 nie stosuje się do stawek czynszu za lokale socjalne*.

Z 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 (...) wynika, że obniżki czynszu mogą dotyczyć wszystkich lokali z mieszkaniowego zasobu gminy.

Skoro zatem ustawodawca zobowiązał Radę do określenia w przedmiotowej uchwale zasad polityki czynszowej oraz 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 regulacji w stosunku 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 (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 maja 2011 r., IV SA/Wr 145/11).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/77/2015 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

**Wojciech Wilk**

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Miasta Hrubieszów
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Hrubieszowie