



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 11 sierpnia 2022 r.

Poz. 4005



Wojewoda Lubelski

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.321.2022**

z dnia 10 sierpnia 2022 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XL/377/2022 Rady Gminy Niemce z dnia 7 lipca 2022 r. w sprawie uchwalenia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Niemce na lata 2022-2026”.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022r. poz. 559, ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XL/377/2022 Rady Gminy Niemce z dnia 7 lipca 2022 r. w sprawie uchwalenia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Niemce na lata 2022-2026”.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XL/377/2022 Rady Gminy Niemce została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 lipca 2022r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Niemce uchwaliła Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Niemce na lata 2022-2026, stanowiący załącznik do uchwały.

Uchwała została podjęta na podstawie 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 2022 r. poz. 172).

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 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;
- 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 kosztów 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 koszty 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.

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. Wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, 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 (por. wyroki WSA w Szczecinie z dnia 18 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 1416/09; WSA w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07; WSA w Opolu z dnia 15 listopada 2004 r., sygn. akt II SA/Wr 1567/02; WSA w Lublinie z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt II SA/Lu 670/14).

Organ stanowiący gminy zobowiązany jest do przestrzegania zakresu upoważnienia udzielonego mu przez ustawę. Niewypełnienie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały w całości.

W przedmiotowej uchwale Rada nie określiła wszystkich obligatoryjnych elementów programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Wbrew dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), uchwała nie zawiera wyczerpującej regulacji w zakresie warunków obniżania czynszu.

Upoważnienie 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 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07, z dnia 25 czerwca 2010 r. sygn. akt I OSK 410/10, z dnia 9 stycznia 2013 r., 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 rozdziału IV ust. 4 Programu, *ze względu na stan techniczny, położenie lokalu i budynku oraz wyposażenie lokalu stosuje się podwyżki i obniżki stawki bazowej czynszu występujące z następujących tytułów:*

- 1) *stawka czynszu ulega podwyższeniu w zależności od niżej wymienionych czynników:*
  - a) *10% - jeżeli budynki są zadbane w bardzo dobrym stanie technicznym,*
- 2) *stawka czynszu ulega obniżeniu w zależności od niżej wymienionych czynników:*
  - a) *10% - budynek będący w złym stanie technicznym,*
  - b) *5% - brak instalacji centralnego ogrzewania w lokalu,*
  - c) *5% - brak instalacji wodociągowej lub kanalizacyjnej w lokalu,*
  - d) *5% - brak łazienki lub wc w lokalu,*
  - e) *5% - lokal położony na parterze lub ostatnim piętrze,*

Analiza powyższych postanowień wskazuje, iż brak jest w przyjętym przez Radę Programie wskazania czynników wpływających na wartość użytkową lokali ze względu na położenie budynku.

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 2014 r., II SA/Lu 670/14).

W wyroku z dnia 12 lutego 2008r. NSA stwierdził, że *skoro przepis używa sformułowania "w szczególności" to elementy z pkt od 1 do 4 muszą być wzięte pod uwagę, jednak ustawodawca nie wyklucza, że jeszcze inne elementy mogą wpłynąć na obniżenie bądź podwyższenie czynszu. Należy jednak uznać, że uwzględnienie elementów z pkt 1 do 4 stanowią minimum, które uchwalodawca powinien uwzględnić.*

Pominięcie przez radę gminy wymienionych w ustawie 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 obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę.

W konsekwencji, za wadliwe należy również uznać zapisy rozdziału IV ust. 2 w brzmieniu: *„a w szczególności wyposażenie budynku i lokalu oraz ogólny stan techniczny budynku”* oraz rozdziału IV ust. 7 w brzmieniu: *„W przypadku jednak, gdy wysokość opłat ponoszonych na rzecz wspólnoty mieszkaniowej, byłaby niższa niż stawka czynszu ustalona zgodnie z zapisami pkt IV ust. 4, dla takiego lokalu obowiązuje stawka czynszu określona zapisami pkt IV ust. 4”.*

W rozdziale VIII Programu zatytułowanym „Działania mające na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy”, Rada nie odniosła się do wymaganej przepisami ustawy kwestii dotyczącej niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali.

Na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy organ stanowiący gminy był obowiązany uregulować opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali.

Wskazane kwestie, pominięte przez Radę Gminy w przyjętym programie, stanowią istotny element wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowego zasobu gminy, wskazuje na to użyty przez ustawodawcę zwrot „w szczególności”. W przypadku, gdy w latach objętych programem nie planuje się zamian lokali związanych z ich remontami, stosowna informacja w tym zakresie powinna znaleźć się w treści uchwalonego programu.

Przedmiotowa uchwała posiada walor przepisu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Stanowione przez organy samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu do ich podjęcia. Istotą oceny prawidłowości uchwały w przedmiotowej sprawie jest więc wskazanie zakresu, jaki obejmuje upoważnienie ustawowe, a w konsekwencji, czy istotnie autor uchwały wypełnił cały zakres spraw przekazanych mu przez ustawodawcę do uregulowania, jednocześnie nie przekraczając kompetencji przyznanych normą ustawową. Postanowienia uchwały mają bowiem wyczerpująco normować wszystkie kwestie przekazane w upoważnieniu prawodawcy.

Przedmiotowa uchwała jest również obciążona wadami prawnymi innego rodzaju.

W rozdziale IV ust. 5 Programu przyjęto, iż *stawka czynszu za najem socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym. Czynniki obniżające i podwyższające stawkę bazową nie dotyczą stawek czynszu za najem socjalny.*

W ocenie organu nadzoru postanowienia ust. 5 rozdziału IV Programu wykraczają poza zakres upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

Kwestia wysokości stawki czynszu w przypadku najmu socjalnego została uregulowana w art. 23 ust. 4 ww. ustawy. Zgodnie z tym przepisem, stawka czynszu w przypadku najmu socjalnego lokalu nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie gminy. Z mocy art. 25e ustawy, przepis art. 23 ust. 4 ma zastosowanie do najmu tymczasowych pomieszczeń.

Rada nie jest upoważniona do powtarzania ani tym bardziej modyfikowania przepisów ustawowych w podejmowanej uchwale. 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.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedzany był pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (por. m. in. wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95).

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, to Rada nie była władna do wyłączenia stosowania tych regulacji w stosunku do lokali objętych najmem socjalnym oraz tymczasowych pomieszczeń. Wyłączenia takie stanowią 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 rozdziale IV ust. 6 Programu przyjęto, iż *zmiana wysokości stawki bazowej nie może nastąpić częściej niż raz w roku, Wysokość stawki bazowej nie może przekroczyć 3% wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych w województwie lubelskim ogłaszany przez Wojewodę Lubelskiego za kwartał poprzedzający zmianę stawki bazowej.*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje wykraczają poza granice upoważnienia przysługującego Radzie.

Tryb dokonywania podwyżek czynszu został uregulowany w art. 8a i art. 9 ustawy o ochronie praw lokatorów (...). Zatem Wójt, jako organ gospodarujący mieniem i zawierający umowy z podmiotami wynajmującymi lokale w mieszkaniowym zasobie gminy będzie dokonywał podwyżek czynszu z zastosowaniem zasad określonych w ustawie.

Ustawa określa, że podwyższanie czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, nie może być dokonywane częściej niż co 6 miesięcy. Termin ten biegnie od dnia, w którym podwyżka zaczęła obowiązywać (art. 9 ust. 1b).

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. 1).

Podwyżka w wyniku której wysokość czynszu albo innych opłat za używanie lokalu w skali roku przekroczy albo następuje z poziomu wyższego niż 3% wartości odtworzeniowej lokalu może nastąpić w uzasadnionych przypadkach, o których mowa w ust. 4a albo w ust. 4e. Na pisemne żądanie lokatora właściciel, w terminie 14 dni od dnia otrzymania tego żądania, pod rygorem nieważności podwyżki, przedstawi na piśmie przyczynę podwyżki i jej kalkulację (art. 8a ust. 4).

Jak wskazano w piśmiennictwie prawniczym, przepis art. 8a zawiera uniwersalną regulację dotyczącą podwyższania czynszu (albo innych opłat za używanie lokalu), mającą zastosowanie zarówno do "starych" stosunków najmu (nawiązanych pod rządami poprzednio obowiązujących ustaw), jak i nowo nawiązanych; do lokali prywatnych, jak i lokali należących do publicznego zasobu mieszkaniowego (Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Komentarz pod red. K. Osajdy, C.H. Beck 2019).

Ustawodawca, formułując w art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) normę kompetencyjną do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, nie upoważnił rady gminy do odmiennego uregulowania materii określonej w art. 8a ust. 1 i 4 tejże ustawy. Z wyraźnej woli ustawodawcy wyrażonej w powołanych przepisach wyłącznie organ wykonawczy, a nie rada gminy, ma ustalić konkretne stawki czynszu i wyłącznie organ wykonawczy posiada prawo do ich podwyższania, na zasadach określonych w ustawie.

Przewidziane w art. 8a ustawy o ochronie praw lokatorów (...) ograniczenia co do wysokości podwyżek czynszu dotyczą tylko tych podwyżek, w wyniku których wysokość czynszu (albo innych opłat za używanie lokalu) w skali roku przekroczy albo następuje z poziomu wyższego niż 3% wartości odtworzeniowej lokalu (dla ustalenia wartości odtworzeniowej miarodajne jest obwieszczenie wojewody obowiązujące w chwili dokonania podwyżki). Ustawa nie wprowadza zakazu podwyższania stawki bazowej czynszu na poziomie wyższym niż 3% wartości odtworzeniowej, a jedynie enumeratywnie wskazuje przypadki, kiedy ta podwyżka jest uzasadniona.

Rada gminy upoważniona jest - na mocy art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) - jedynie do określenia zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu. Może ona zatem postanowić w szczególności o przesłankach i wysokości obniżek czynszu, nie może natomiast określić stawki bazowej czynszu, od której zniżki te będą udzielane ani określić zasad ich podwyższania.

Rada nie jest upoważniona do powtarzania ani tym bardziej modyfikowania przepisów ustawowych w podejmowanej uchwale.

Powyższa argumentacja przesądza także o istotnej wadliwości rozdziału IV ust. 7 Programu, zgodnie z którym *„Wysokość czynszu ustalona w ten sposób nie może przekroczyć 3% wartości odtworzeniowej lokalu”* (zd. drugie).

W rozdziale IV ust. 8 Programu postanowiono, że *„Najemca oprócz czynszu zobowiązany jest do uiszczania opłat związanych z eksploatacją lokalu, tj. opłat za energię elektryczną, ogrzewanie lokalu, dostaw gazu ziemnego lub w butlach, wodę oraz odbiór nieczystości płynnych i stałych.”*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza granice upoważnienia ustawowego przyznanego Radzie Gminy w art. 21 ust 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

Rada Gminy określając zasady polityki czynszowej, nie jest władna stanowić, 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), a co wchodzi w skład kosztów utrzymania lokalu, ustalił sam ustawodawca w art. 2 ust. 1 pkt 8a ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

W rozdziale IV ust. 9 Programu Rada Gminy Niemce określiła, iż „za zapłatę czynszu i innych należnych opłat odpowiadają solidarnie z najemcą stale zamieszkujące z nim osoby pełnoletnie”.

Zgodnie z art. 688<sup>1</sup> § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz.1360, ze zm.) za zapłatę czynszu i innych należnych opłat odpowiadają solidarnie z najemcą stale zamieszkujące z nim osoby pełnoletnie, z wyjątkiem pełnoletnich zstępnych pozostających na jego utrzymaniu, którzy nie są w stanie utrzymać się samodzielnie.

Natomiast § 2 tego przepisu określono, iż odpowiedzialność osób, o których mowa w § 1, ogranicza się do wysokości czynszu i innych opłat należnych za okres ich stałego zamieszkiwania.

Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy nie jest władna modyfikować przytoczonych przepisów ustawowych w uchwalanym programie.

Kwestia odpowiedzialności stron stosunku cywilnoprawnego reguluje akt wyższego rzędu jakim jest Kodeks cywilny i nie mogą one stanowić norm aktu prawa miejscowego jakim jest wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Takie sformułowania są sprzeczne z prawem, w związku z czym powinny zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

W rozdziale IV ust. 10 i ust. 11 Programu przyjęto, iż *określa się średni miesięczny dochód na mieszkańca upoważniający do najmu lokalu komunalnego: (a) w gospodarstwie jednoosobowym 110 % najniższego wynagrodzenia za pracę w danym roku, (b) w gospodarstwie wieloosobowym 80 % najniższego wynagrodzenia za pracę w danym roku. Dochód podlega weryfikacji co 3 lata* (ust. 10).

*Zapisy ust. 10 mają zastosowanie do nowo zawieranych umów najmu lokali komunalnych (po wejściu w życie programu) na podstawie ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezrobotnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw* (ust. 11).

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 21 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

W myśl art. 21 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy, zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu. Z przyjętej w ustawie o ochronie praw lokatorów (...) systematyki przepisów art. 21 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 wynika, że ustawodawca w sposób celowy rozdzielił kwestie ustalenia zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu w uchwale dotyczącej wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy zaś wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu - w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych.

Rada gminy nie może zatem w drodze uchwały wydanej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) normować treści, które winny być normowane innym aktem prawnym stanowiącym akt prawa miejscowego, wydanym na podstawie innego, odrębnego upoważnienia ustawowego. Jak słusznie wywiódł Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 grudnia 2013 r. (sygn. akt IV SA/Wr 647/13), „na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jeden akt prawa miejscowego, który wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu, co wprost wynika z § 119 pkt 1 w związku z § 143 zasad techniki prawodawczej. Z przepisów normujących kwestie realizacji zadań gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jej mieszkańców, z uwagi na ich konstrukcję oraz treść, nie można wyprowadzić wniosku, że zezwalają one organowi stanowiącemu gminy na dokonywanie dowolnego przeplatania upoważnień do stanowienia określonych aktów.”.

Rada podejmując uchwałę w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy winna zatem przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawodawcę i normować wyłącznie te kwestie, które stanowią wypełnienie delegacji ustawowej z art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co oznacza że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

W konsekwencji postanowienia tej uchwały w szczególności nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Naruszenie któregośkolwiek z wymienionych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. np. wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09).

W niniejszej sprawie, pismem z dnia 5 sierpnia 2022r. znak: GN.6871.1.2022 Wójt Gminy Niemce złożył wyjaśnienia, w których wskazano, iż „*Odnosząc się do zarzutu dotyczącego nie zawarcia, wbrew dyspozycji art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 172), w związku art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, regulacji dotyczącej czynników podwyższających lub obniżających wartość użytkową lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w postaci położenia budynku, pragnę zaznaczyć, że wszystkie lokale znajdujące się w zasobach mieszkaniowych gminy położone są w podobnej lokalizacji, nie mającej wpływu na ich wartość użytkową, w związku z czym różnicowanie wysokości czynszu z uwagi na położenie budynku byłoby niezasadne*”.

W ocenie organu nadzoru złożone wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie i nie wpływają na ocenę legalności przedmiotowej uchwały.

Jak już szczegółowo wywiedziono we wcześniejszej części rozstrzygnięcia nadzorczego, rada gminy podejmując uchwałę w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy jest zobowiązana uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść programu. Pominięcie przez radę gminy wymienionych w ustawie elementów uchwały skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XL/377/2022 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

**Lech Sprawka**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Niemce,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Niemce.