



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 22 września 2022 r.

Poz. 4516



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.330.2022

z dnia 21 września 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXVIII/279/2022 Rady Gminy Nielisz z dnia 26 sierpnia 2022 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Nielisz na lata 2022-2026.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVIII/279/2022 Rady Gminy Nielisz z dnia 26 sierpnia 2022 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Nielisz na lata 2022-2026.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVIII/297/2022 została doręczona organowi nadzoru 31 sierpnia 2022 r.

Działając 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) Rada Gminy Nielisz uchwaliła Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Nielisz na lata 2022-2026, 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 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. Bowiem 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 2014r. sygn. akt II SA/Lu 670/14).

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym wskazano także, iż wielkość zasobu mieszkaniowego gminy nie może uprawniać gminy do pominięcia któregośkolwiek z elementów obligatoryjnych programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (por. wyrok 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.

Według dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy należy określić prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach (*podkreślenie moje*).

Przedmiotowa uchwała nie zawiera prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego w poszczególnych latach, do czego Rada była zobligowana z mocy powyższego przepisu ustawy.

W załączniku do uchwały w § 1 w tabeli wskazano jedynie aktualną wielkość i stan techniczny mieszkaniowego zasobu gminy. Za prawidłowe wypełnienie zakresu upoważnienia ustawowego w tym zakresie nie sposób uznać również regulacji § 1 pkt 3 załącznika do uchwały, zgodnie z którym, „dobry stan oznacza, że elementy konstrukcji są w dobrym stanie, natomiast inne elementy budynku należy naprawiać, konserwować, wymieniać”.

Uchylenie się od dokonania wymaganej analizy i prognozy w rozbiciu na poszczególne lata stanowi naruszenie art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, bowiem uchwała nie realizuje wyraźnych wytycznych określonych w tym zakresie w upoważnieniu ustawowym.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy należy określić zasady polityki czynszowej oraz warunki 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 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 m² 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 § 4 ust. 2 pkt 2 programu: „*Stawkę czynszu za 1m² powierzchni użytkowej lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy ustala się z uwzględnieniem następujących czynników podwyższających lub obniżających wartość użytkową lokalu:*

- 1) *czynniki obniżające stawkę bazową o 10%*
 - a) *lokal bez instalacji centralnego ogrzewania*
 - b) *lokal bez kanalizacji*
 - c) *brak wody bieżącej*
 - d) *zły stan techniczny lokalu*
- 2) *czynniki podwyższające stawkę bazową o 30%*
 - a) *lokal z instalacją wodno-kanalizacyjną*
 - b) *lokal z doprowadzeniem centralnego ogrzewania*
 - c) *lokal z W.C. (łazienka w lokalu)”.*

Analiza powyższych postanowień wskazuje, iż brak jest w przyjętym przez Radę programie wskazania czynników wpływających na wartość użytkową lokali ze względu na położenie budynku i położenie lokalu w 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, I OSK 837/19 z dnia 28 kwietnia 2020 r. a także wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 września 2014 r. II SA/Lu 670/14).

W wyroku z dnia 12 lutego 2008 r. 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 stanowi minimum, które uchwalodawca powinien uwzględnić, a w wyroku z 28 kwietnia 2020 r. stwierdził, że: „Użyte w tym przepisie sformułowanie (cyt.): "w szczególności" nie może być rozumiane jako tożsame z pojęciem "przykładowo". Zgodnie z zasadami prawidłowej polszczyzny fraza przysłówkowa: "w szczególności" oznacza bowiem: "głównie" lub "zwłaszcza". Zawarcie zatem*

w omawianym przepisie powyższego sformułowanie, zgodnie z zasadami wykładni językowej, musi być przez to rozumiane jako nakaz ustawodawcy by Rada Gminy, będącej właścicielem lokali stanowiących gminny zasób lokalowy, ustalając stawkę czynszową z tytułu ich wynajmowania, określała ją przy uwzględnieniu co najmniej wymienionych w pkt 1-4 art. 7 ust. 1 u.o.p.l. kryteriów. Podkreślić też w tym miejscu trzeba, że tego rodzaju wykładnia art. 7 ust. 1 u.o.p.l. jest wykładnią jednolitą i utrwaloną w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego”.

W § 8 programu zatytułowanym „Inne Działania mające na celu poprawę wykorzystania i racjonalnego gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy” Rada Gminy postanowiła, że: *„W latach 2022-2026 działania gminy Nielisz będą koncentrowały się na utrzymaniu zasobu mieszkaniowego w należytym stanie technicznym. Nie przewiduje się kapitalnych remontów lokali i budynków mieszkalnych, z którymi wiąże się konieczność zamian lokali na czas remontu”.*

W powyższej regulacji załącznika do uchwały Rada Gminy nie określiła w opisie innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, przez co nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 21 ust. 2 pkt 8 ustawy.

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. Jak już wspomniano, podejmując uchwałę na podstawie upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego Rada Gminy jest zobowiązana uregulować wyczerpująco zakres spraw przekazanych przez ustawodawcę w tym upoważnieniu. Uchwała realizująca wybiórczo tylko niektóre ze spraw wskazanych przez ustawodawcę jest ułomna, a wadliwość ta jest istotna w stopniu uzasadniającym stwierdzenie nieważności takiej uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVIII/279/2022 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) Przewodniczący Rady Gminy Nielisz
- 2) Wójt Gminy Nielisz