



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 2 stycznia 2023 r.

Poz. 2



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.435.2022

z dnia 30 grudnia 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLIV/256/2022 Rady Gminy Wołyń z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wołyń na lata 2023-2027

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/256/2022 Rady Gminy Wołyń z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wołyń na lata 2023-2027.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLIV/256/2022 została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 grudnia 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, ze zm.) Rada Gminy Wołyń uchwaliła wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wołyń na lata 2023-2027. Program stanowi 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 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).

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 ocenie organu nadzoru w przedmiotowej uchwale Rada Gminy nie wyczerpała zakresu upoważnienia określonego w art. 21 ust. 2 ww. ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. bowiem nie uwzględniła wszystkich obligatoryjnych elementów programu.

Stosownie do treści art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), 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 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 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 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.

W § 4 ust. 2 *Zasad polityki czynszowej Gminy Wołyń*, stanowiących załącznik Nr 1 do programu, przyjętego przedmiotową uchwałą, postanowiono:

„Ustala się czynniki podwyższające lub obniżające stawkę czynszu, o której mowa w ust. 1 według następujących kryteriów:

1) Czynniki podwyższające:

- a) za CO z kotłowni osiedlowej lub wbudowanej w budynku o ile zostało wykonane na koszt Gminy*
- b) za instalację wodociągowo-kanalizacyjną w lokalu*
- c) za gaz przewodowy w lokalu*
- d) za ciepłą wodę nie ogrzewaną w lokalu*
- e) położenie w centralnej strefie danej miejscowości*
- f) korzystne usytuowanie budynku*
- g) korzystne usytuowanie lokalu w budynku (I piętro, dobre nasświetlenie)*

2) Wysokość czynszu ulega podwyższeniu o 20%, jeżeli lokal charakteryzuje się co najmniej dwoma spośród wyżej wymienionych czynników podwyższających.

3) Czynniki obniżające:

- a) za położenie lokalu w strefie peryferyjnej danej miejscowości do 15%*
- b) za korzystanie z przedpokoju, kuchni, WC lub łazienki przez więcej niż jednego najemcę do 20%*
- d) za lokal z kuchnią lub wnęką kuchenną bez oświetlenia naturalnego do 20%*
- e) za lokal bez instalacji wodociągowej lub kanalizacyjnej bezpośrednio w lokalu do 20%*
- f) za lokal jednoizbowy (bez kuchni, wnęki kuchennej lub kuchni wspólnej) do 10%*

4) Podstawę obniżenia wielkości czynszu stanowi czynnik najdalej obniżający wysokość czynszu do 20%”.

Jak wynika z powyższego Rada Gminy Wołyn jako czynniki podwyższające (obniżające) wartość lokalu wskazała położenie budynku, położenie lokalu w budynku oraz wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia i instalacje.

W Programie nie zostały jednakże wskazane czynniki wpływające na wartość użytkową lokali ze względu na ogólny stan techniczny budynku.

Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy winna ustalić w podjętej uchwale, w jaki sposób występowanie wszystkich czynników, które wymienił ustawodawca wpłynie na stawkę czynszu za lokale. Dopiero w oparciu o tak określone czynniki Wójt upoważniony jest do ustalenia indywidualnej stawki czynszu.

Pogląd o konieczności określenia w uchwale, w jaki sposób wpływają na wysokość stawek czynszu czynniki wymienione w ustawie jest ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. m. in. 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., 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, a także wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 września 2014r., sygn. akt II SA/Lu 670/14).

Rada Gminy w *Zasadach polityki czynszowej* w § 3 postanowiła również, że: „Czynsz obejmuje: podatek od nieruchomości, koszty administrowania, koszty konserwacji, utrzymania technicznego budynku, koszty utrzymania zieleni, koszty utrzymania wszystkich pomieszczeń wspólnego użytkownikom w tym opłaty za utrzymanie czystości, energie elektryczną i ciepłą” (ust. 1). „Najemca oprócz czynszu jest obowiązany do uiszczania związanych z eksploatacją mieszkania opłat niezależnych od właściciela, tj. opłat za dostawę do lokalu energii, opału, wody oraz odbiór nieczystości płynnych i stałych w przypadkach gdy korzystający z lokalu nie ma zawartej umowy bezpośrednio z dostawcą mediów lub usług” (ust. 2).

Stawkę wyjściową czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, w tym także lokalu zamiennego, ustala się na 4,50 zł (§ 4 ust. 1).

W czasie trwania stosunku najmu wynajmujący może podwyższyć stawkę czynszu, jeżeli dokonał w lokalu ulepszeń mających wpływ na wysokość czynszu zgodnie z § 4 ust. 2 pkt. 1. W przypadku uszczuplenia wyposażenia technicznego z przyczyn leżących po stronie wynajmującego, czynsz najmu obniża się zgodnie z §

4 ust. 2 pkt. Przed zmianą umowy najmu zmieniającą wysokość czynszu, należy sporządzić protokół stwierdzający fakt powstania czynników mających wpływ na wysokość stawki czynszu (§ 7).

W ocenie organu nadzoru zamieszczenie powyższych regulacji w uchwale stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego.

Rada ustalając na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy zasady polityki czynszowej, nie jest władna wskazywać jakie opłaty wchodzi w skład czynszu, opłat uiszczanych przez najemcę oprócz czynszu, jak również określać wysokości czynszu czy warunków dokonywania zmiany umowy najmu. Działanie takie nie może być uznane za określenie zasad polityki czynszowej.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, do kompetencji wójta należy gospodarowanie mieniem gminy, a w jego ramach mieści się uprawnienie do zawierania umów w tym umów najmu których przedmiotem jest m.in. nakładanie określonych obowiązków na najemców.

W zakresie umowy najmu ustawodawca pozostawił stronom swobodę kształtowania 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 wydatków związanych z utrzymaniem lokalu, ustalił sam ustawodawca w art. 2 ust. 1 pkt 8a ustawy.

Zgodnie natomiast z art. 8 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) stawki czynszu w lokalach wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości ustala organ wykonawczy zgodnie z zasadami o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów. Ustalenie stawki czynszu najmu lokali i określenie konkretnego wzrostu jej wysokości w uchwale stanowi zatem naruszenie kompetencji organu wykonawczego. Również ustalenie dodatkowych opłat ponoszonych przez najemców należy do kompetencji organu wykonawczego.

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

Zdaniem organu nadzoru za podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego należy uznać także postanowienia zawarte w § 5 załącznika Nr 1 do programu.

Zgodnie z tym przepisem: „Stawka czynszu za lokale socjalne nie może być wyższa niż połowa stawki najniższego czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie gminy. Czynniki podwyższające lub obniżające stawki czynszu nie dotyczą czynszu za lokale socjalne”.

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).

Jak stanowi art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) obligatoryjnym elementem wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy jest 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 wydatki inwestycyjne.

Analiza tabeli nr 5, znajdującej się w rozdziale 7 programu, przyjętego przedmiotową uchwałą, zatytułowaną *„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”* wykazała, iż Rada Gminy nie określiła wysokości kosztów bieżącej eksploatacji, kosztów modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, a także kosztów inwestycyjnych w kolejnych latach.

Pominięcie przez radę gminy któregoś z 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. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi zaś istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Przedmiotowa uchwała jest obarczona również istotną wadą prawną innego rodzaju.

W § 8 załącznika Nr 1 do programu postanowiono, że *w sprawach nieuregulowanych mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz przepisy Kodeksu Cywilnego*.

Powyższy zapis narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 Konstytucji RP. Z kwestionowanego zapisu § 8 załącznika do programu wynika, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje przedmiotowa uchwała Rady Gminy Wołyń, a dopiero w sprawach w niej nieuregulowanych ustawa o ochronie praw lokatorów (...) oraz kodeks cywilny. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom kwestionowanej uchwały przed ustawą. Tego rodzaju zastrzeżenie jest dopuszczalne jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów prawa miejscowego przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (por. m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt. II SA/Wr 745/06; wyrok NSA z 11 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1818/12).

Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12: *„przepis aktu prawa miejscowego nie może bowiem przewidywać prymatu stosowania przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Taka klauzula może obowiązywać w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W sytuacji zatem, gdy rozstrzygnięcie może nastąpić tak na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, powinno ono znaleźć oparcie o przepisy hierarchicznie wyższe”*.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIV/256/2022 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 Wołyń
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Wołyń