



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 stycznia 2023 r.

Poz. 393



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.20.2023

z dnia 20 stycznia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLIV/213/2022 Rady Gminy Jeziorzany z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Jeziorzany 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 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/213/2022 Rady Gminy Jeziorzany z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Jeziorzany na lata 2023 – 2027.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLIV/213/2022 Rady Gminy Jeziorzany została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 stycznia 2023 r.

Działając m.in. 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 Jeziorzany uchwaliła wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Jeziorzany na lata 2023 – 2027, 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. 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.

W przedmiotowej uchwale Rada nie wyczerpała zakresu upoważnienia określonego w art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, z mocy którego obligatoryjnym elementem wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy są 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 rozdziału V ust. 2 Programu, *ustalona przez Wójta stawka bazowa czynszu za 1 m² powierzchni lokalu podlegać będzie podwyższeniu w oparciu o poniższe czynniki:*

- 1) *Lokalizacja budynku w Przytocznie - o 10 %,*
- 2) *Położenie lokalu na I piętrze budynku - o 5 %,*
- 3) *Bardzo dobry stan techniczny lokalu - o 10%,*

Zgodnie zaś z regulacją ujętą w rozdziale V ust. 3 Programu, *ustalana przez Wójta stawka bazowa czynszu z 1 m² powierzchni lokalu podlegać będzie obniżeniu w oparciu o poniższe czynniki:*

- 1) *Położenie lokalu na parterze budynku - o 5 %;*
- 2) *Brak centralnego ogrzewania w lokalu - o 10%;*

3) Brak łazienki i wc w lokalu - o 10 %

Analiza powyższych postanowień wskazuje, iż brak jest w przyjętym przez Radę Programie wskazania czynników wpływających na wartość użytkową lokali ze względu na ogólny stan techniczny 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 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 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. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi zaś istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Uchwała jest obciążona również wadą prawną innego rodzaju.

W rozdziale V Programu, Rada postanowiła, że *nie planuje się obniżek stawek czynszu w stosunku do najemców o niskich dochodach (pkt 5) oraz, że pomoc gospodarstwom domowym będącym w trudnej sytuacji materialnej będzie realizowana przez wypłatę dodatków mieszkaniowych (pkt 6).*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie znajduje uzasadnienia prawnego, a zatem została podjęta bez podstawy prawnej.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) właściciele, o których mowa w ust. 1, z zastrzeżeniem art. 23 ust. 4, mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzenia wojewody, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. Obniżki takie mogą być udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzeniu wojewody. Kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy.

Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 171/13: *„Z cytowanego przepisu wynika zatem, że właściciele mogą stosować określone obniżki czynszu w stosunku do najemców o niskich dochodach. Skoro zatem przepis rangi ustawowej przewiduje możliwość obniżania czynszu przez właścicieli lokali, to akt prawa miejscowego - jako akt niższego rzędu w hierarchii źródeł prawa i podporządkowany ustawie - nie może samoistnie zmieniać czy modyfikować treści norm zawartych w aktach hierarchicznie wyższych i wprowadzać zasad odmiennych, a tym bardziej zamiaru nieobniżania czynszu w stosunku do najemców o niskich dochodach. Niedopuszczalne jest bowiem odmienne regulowanie prawem miejscowym tych zagadnień, które wcześniej uregulowała ustawa”.*

Rada nie ma kompetencji do wyłączenia możliwości stosowania obniżek czynszu najemcom o niskich dochodach, skoro taka możliwość wynika wprost z ustawy.

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.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) ustalenie wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej zastosowanie obniżek czynszu stanowi

obligatoryjny element uchwały regulującej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIV/213/2022 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 Jeziorzany,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Jeziorzany.