



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 25 stycznia 2023 r.

Poz. 470



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.9.2023

z dnia 24 stycznia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLII/304/2022 Rady Gminy Nielisz z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Nielisz w latach 2023-2027.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLII/304/2022 Rady Gminy Nielisz z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Nielisz w latach 2023-2027.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLII/304/2022 została doręczona organowi nadzoru 2 stycznia 2023 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 Nielisz uchwaliła wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Nielisz na lata 2023-2027.

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 sądowno-administracyjnym wskazano także, iż wielkość zasobu mieszkaniowego gminy nie może uprawniać gminy do pominięcia któregoś 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 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 § 9 ust. 2 uchwały: „ustala się następujące czynniki obniżające lub podwyższające stawkę czynszu:

1) czynniki obniżające

- a) indywidualne centralne ogrzewanie – 5%
- b) brak łazienki i WC w lokalu – 5%
- c) dostateczny stan techniczny budynku – 5%

2) czynniki podwyższające stawkę czynszu - położenie budynku z lokalami mieszkalnymi w Stawie Noakowskim i Krzaku + 5%”.

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

Przedmiotowa uchwała zawiera również inne wady prawne.

Zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 2 i 3 uchwały stawka czynszu za najem socjalny wynosić będzie 50% najniższego czynszu obowiązującego dla lokali mieszkalnych (pkt 2); do wysokości stawki czynszu za najem socjalny nie mają zastosowania czynniki obniżające wysokość czynszu (pkt 3).

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 9 ust. 1 pkt 2 i 3 wykraczają poza zakres upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Kwestia wysokości stawki czynszu za lokal socjalny 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.

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 tej ustawy 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. 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 § 11 uchwały, Rada postanowiła, że: „*W czasie trwania stosunku najmu wynajmujący podwyższa stawkę czynszu, jeżeli dokonał w lokalu ulepszeń mających wpływ na wysokość czynszu*”.

Powyższa regulacja wykracza poza granice upoważnienia przysługującego Radzie.

Tryb dokonywania podwyżek czynszu został uregulowany w art. 8a i art. 9 ustawy. 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 ustawy 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 teje 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 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 - 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.

Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLII/304/2022 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