



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 16 grudnia 2022 r.

Poz. 5680

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.430.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 13 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) **stwierdzam nieważność** uchwały Nr XLI/267/2022 Rady Miejskiej w Nowym Mieście Lubawskim z dnia 8 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Miejskiej Nowe Miasto Lubawskie na lata 2022-2027.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Nowym Mieście Lubawskim, powołując się na art. 21 ust. 1 pkt 1 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 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, uchwaliła Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Miejskiej Nowe Miasto Lubawskie na lata 2022-2027, stanowiący załącznik do przedmiotowej uchwały.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 14 listopada 2022 r.

W ocenie organu nadzoru, powyższa uchwała w sposób istotny narusza prawo, gdyż nie wyczerpuje delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego. Zgodnie z tym przepisem, 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.

Rada Miejska w Nowym Mieście Lubawskim nie określiła warunków obniżania czynszu, a wymóg taki zawiera art. 21 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy. Zgodnie z tym przepisem rada gminy jest zobowiązana objąć postanowieniami uchwały między innymi warunki obniżania czynszu, które nie są tożsame z czynnikami podwyższającymi lub obniżającymi wartość użytkową lokali, o jakich mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego. W ustępie 5 części V załącznika do wymienionej na wstępie uchwały, zatytułowanej „Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu”, w tabeli 5 zatytułowanej „Czynniki polityki czynszowej i warunki obniżania czynszu” Rada Miejska ustaliła jedynie czynniki obniżające i podwyższające wartość użytkową lokalu, w zależności od rodzaju lokalu i jego wyposażenia.

W art. 7 ust. 2 ww. ustawy ustawodawca wskazał, że właściciele lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, 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.

Przepis ten stanowi więc o obniżkach czynszu, które mogą być udzielone w oparciu o warunki obniżania czynszu, określone na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 4 cytowanej wyżej ustawy. Jak wskazuje powyższe, ustawa obliguje radę gminy do uregulowania w programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy warunków obniżania czynszu i tym samym nie zezwala na wyłączenie potencjalnej możliwości stosowania obniżek czynszu. Rada Miejska w Nowym Mieście Lubawskim nie wyczerpała przedmiotową uchwałą dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, co należy ocenić jako istotne naruszenie prawa. Pominięcie przez radę gminy obligatoryjnych elementów regulacji, określonej w art. 21 ust. 2 ww. ustawy, skutkuje brakiem pełnej realizacji dyspozycji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem uchwały. Pełna realizacja upoważnienia wynikającego, z art. 21 ust. 2 ww. ustawy, wymaga ujęcia w programie wszystkich elementów, wymienionych w tym przepisie. Skutki niezgodności z prawem uchwały rady gminy określa przepis *ustawy o samorządzie gminnym*, zgodnie z którym uchwała sprzeczna z prawem jest nieważna. Powyższe naruszenie, stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 18 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Op 305/07) postanowił, że niewyczerpanie zakresu przedmiotowego, przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez gminę skutkuje ułomnością uchwały, które należy ocenić jako istotne naruszenie prawa.

Ponadto rażąco naruszają prawo, następujące postanowienia części V załącznika do uchwały Nr XLI/267/2022 Rady Miejskiej w Nowym Mieście Lubawskim.

- 1) **ustęp 4, określający, iż czynsz obejmuje koszty administrowania, koszty konserwacji, utrzymania i odtworzenia stanu technicznego budynku.** Zdaniem organu nadzoru działając na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów i określając m.in. zasady polityki czynszowej, rada gminy nie jest władna do wskazywania ani rodzaju kosztów wchodzących w skład czynszu, ani też tego, jakie inne opłaty, oprócz czynszu, najemca zobowiązany będzie uiszczać. Działanie takie nie może zostać uznane za określenie zasad polityki czynszowej i jako takie wykracza poza przyznane radzie upoważnienie wynikające z normy kompetencyjnej stanowiącej podstawę do podjęcia tej uchwały. W zakresie umowy najmu ustawodawca pozostawił stronom swobodne kształtowanie ich stosunku zobowiązaniowego. Zgodnie z art. 659 Kodeksu cywilnego czynsz jest rodzajem opłaty cywilnoprawnej ponoszonej przez najemcę w zamian za możliwość używania rzeczy przez czas oznaczony bądź nieoznaczony. 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 prawa rangi ustawowej regulujące kwestie związane z najmem (np. Kodeks cywilny, przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów i inne). Podkreślenia

wymaga, że zdaniem organu nadzoru zakwestionowany ustęp 4 w części V załącznika do przedmiotowej uchwały narusza także art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym przyznający wójtowi kompetencję do gospodarowania mieniem komunalnym oraz art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w którym wskazano, że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Ustawodawca sam określił zatem zadania, których realizację powierzył określonym organom gminy wskazując przy tym w sposób wyraźny zakres właściwości organu stanowiącego. Wykonywanie niniejszej uchwały stanowi w rzeczywistości element gospodarowania mieniem komunalnym. Do kompetencji burmistrza należy zatem zawieranie stosownych umów z podmiotami wynajmującymi lokale z mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Nowe Miasto Lubawskie, a tym samym również ustalanie składników czynszu. Realizując kompetencje wynikające z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wójt (burmistrz, prezydent miasta) elementy te ustali w drodze umowy. W ww. ustępie 4, doszło tym samym do przekroczenia zakresu kompetencji prawotwórczej i naruszenia uprawnień wójta.

- 2) **ustęp 9 dopuszczający, ze względu na trudną sytuację materialną rodzin odpracowywanie zaległości czynszowych**, podobnie jak poprzednio omówiony ustęp 4 załącznika do kwestionowanej uchwały, stanowi naruszenie podziału kompetencji między radą gminy, a wójtem. Zdaniem organu nadzoru ww. materia nie powinna być regulowana w uchwale w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, gdyż stanowi w istocie o zmianie stosunku zobowiązaniowego, który może być przedmiotem wyłącznie umowy cywilnoprawnej, bowiem na wniosek dłużnika - w drodze umowy z wierzycielem - może dojść do zmiany spełnienia świadczenia z należności pieniężnej na usługi. Tym samym, przytoczone postanowienie uchwały stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego.
- 3) **ustęp 8 wskazujący, iż w przypadkach gdy w trakcie trwania umowy najmu dokonanie zostaną ulepszenia przez najemcę na jego koszt i za zgodą wynajmującego, stawki czynszu nie ulegną zmianie**. W ocenie organu nadzoru, powyższa kwestia dotyczy sposobu rozliczenia ulepszenia dokonanego przez najemcę i ma ona charakter cywilnoprawny. W związku z tym, rozstrzygnięcia w tym zakresie powinny znaleźć odzwierciedlenie w zawartej między najemcą, a wynajmującym umowie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki