



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 stycznia 2022 r.

Poz. 24

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.67.15.2021.MW3 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 30 grudnia 2021 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLVII/299/2021 Rady Miasta Lubań z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Lubań na lata 2022-2030”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 30 listopada 2021 r., Rada Miasta Lubań podjęła uchwałę nr XLVII/299/2021 w sprawie uchwalenia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Lubań na lata 2022-2030”, zwaną dalej „uchwałą”.

Powyższa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 grudnia 2021 r.

W trakcie analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 611 ze zm.), dalej jako: ustawa o ochronie praw lokatorów, polegającym na określeniu obligatoryjnego elementu uchwały w sposób niepełny poprzez brak określenia polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu.

Podstawą materialnoprawną zaskarżonej uchwały jest art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, który stanowi, że rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Uszczegółowienie tego przepisu dokonane zostało w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, który stanowi, że 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.

W zakresie przedmiotowym przepis art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów nie tworzy zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (świadczy o tym użyte w nim wyrażenie „w szczególności”). Zaakcentować jednak należy, że uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w tym przepisie.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, przyjęty uchwałą Wieloletni Program Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym Gminy, winien obejmować zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. Zgodnie z art. 8 ustawy o ochronie praw lokatorów „Jeżeli właścicielem jest jednostka samorządu terytorialnego, stawki czynszu, o których mowa w art. 7, ustala organ wykonawczy tej jednostki: 1) w przypadku gminy - zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4”. Zasady polityki czynszowej są zatem wiążące przy ustalaniu stawek czynszu, co należy do organu wykonawczego gminy. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowoadministracyjnym, przy określaniu zasad polityki czynszowej rada gminy zobowiązana jest do uwzględnienia czynników mających wpływ na wysokość stawek czynszu określonych w art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (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).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, 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.

Wszystkie z wymienionych w art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów czynników muszą zostać uwzględnione przy ustalaniu wysokości czynszu. Pominięcie któregoś z nich skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i w przypadku jednostek samorządu terytorialnego ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętej uchwały (zob. np. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 410/10).

Ponadto w uchwale podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów czynniki wpływające na obniżenie i podwyższenie stawki bazowej czynszu powinny być określone w sposób szczegółowy. Niewystarczające jest bardzo lakoniczne i ogólne powołanie się na ww. czynniki ustawowe. Uchwała powinna konkretyzować, w jaki sposób wpływają one na wartość użytkową lokali.

Takie stanowisko znajduje poparcie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Jak wskazał WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt IV SA/Wr 597/09, sposób sformułowania poszczególnych postanowień uchwały rady gminy w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy jako aktu prawa miejscowego winien być, zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego i zasadą poprawnej legislacji, na tyle precyzyjnie i jednoznacznie sformułowany, by nie nasuwał wątpliwości co jego treści i wykluczał możliwość dowolnej interpretacji poszczególnych jej zapisów.

Warto również przypomnieć, że w pierwotnym brzmieniu art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów wymienione były przykładowe okoliczności rzutujące na „położenie budynku” – były to „np. centrum, peryferie, zabudowa zwarta lub wolno stojąca” – oraz okoliczności mające znaczenie dla „położenia lokalu

w budynku” – były to „np. kondygnacja, stopień nasłonecznienia lokalu”. Na skutek nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 17 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2004 r., nr 281, poz. 2783 ze zm.), przepis ten wymienia obecnie powyższe czynniki (położenie budynku i położenie lokalu w budynku), bez przykładowego ich doprecyzowania. Przy czym powyższa nowelizacja w żadnym wypadku nie miała na celu zwolnienia rady gminy z obowiązku doprecyzowania czynników wpływających na obniżenie i podwyższenie stawki bazowej czynszu. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, zmiana ta miała na celu jedynie zapewnienie organowi większej swobody przy określaniu okoliczności mających wpływ na podwyższenie lub obniżenie wartości użytkowej lokalu, i nie krępowanie go jakimikolwiek sugestiami (wyrok NSA z dnia 17 września 2013 r., sygn. akt I OSK 1040/13). Rezygnacja ze wskazania przykładowych okoliczności w ustawie, powinna skierować aktywność organu w wyszukaniu takich elementów położenia budynków i lokali w budynku, które w realiach konkretnej gminy mają rzeczywisty i istotny wpływ na wartość użytkową lokali wchodzących w skład jej zasobu mieszkaniowego (R. Dzięczek, Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów, Warszawa 2019, s. 137). Rezygnacja ustawodawcy z doprecyzowania dwóch wspomnianych czynników nie stoi także na przeszkodzie, by posiłkować się poprzednio wymienionymi okolicznościami. Natomiast pozostałe czynniki wymienione w katalogu z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, tj. stan ogólny budynku oraz stan urządzeń technicznych i instalacji (art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o ochronie praw lokatorów) mogą być określone przy użyciu terminów przymiotnikowych (przykładowo stan bardzo dobry, dobry, dostateczny, zły, odpowiedni, nieodpowiedni) wraz jednoznacznym ustaleniem do jakich konkretnie sytuacji się one odnoszą.

Rada gminy powinna zatem dokładnie określić, w jaki sposób położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan oraz ogólny stan techniczny budynku wpływać może na wysokość stawki czynszu. W taki sposób powinny być skonkretyzowane zarówno czynniki obligatoryjne z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, jak również czynniki spoza tego katalogu. Dopiero w oparciu o tak skonkretyzowane czynniki wójt, burmistrz (prezydent miasta) upoważnieni są do ustalenia indywidualnej stawki czynszu za poszczególne lokale należące do mieszkaniowego zasobu gminy. W żadnym natomiast razie nie może tego czynić jej organ wykonawczy, gdyż tym samym bezpodstawnie przejmowałby kompetencje organu stanowiącego w tym zakresie.

W ocenie organu nadzoru, treść rozdziału 4 załącznika do uchwały (tj. zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu, str. 26 - 30) nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów. W przyjętym programie przewidziano możliwość podwyższenia stawki czynszu w czasie trwania stosunku najmu, jeżeli wynajmujący dokonał w lokalu ulepszeń mających wpływ na jego funkcjonalność i/lub wyposażenie. Jako czynniki podwyższające wartość użytkową lokali rada wymieniła: położenie budynku do 5%, położenie lokalu w budynku do 5%, stan technicznego budynku i lokalu do 15%, typ ogrzewania do 20%, wyposażenie lokalu w instalację gazową do 15%, wyposażenie w instalację wodną do 15%, struktura lokalu (wc, kuchnia) do 15% (str. 26 załącznika do uchwały). Natomiast obniżkę czynszu przewidziano dla najemców lokali mieszkalnych, których średni miesięczny dochód w przeliczeniu na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku nie przekracza: w gospodarstwie jednoosobowym - 120 % najniższej emerytury obowiązującej na dzień złożenia wniosku; w gospodarstwie wieloosobowym - 80% najniższej emerytury obowiązującej na dzień złożenia wniosku, mogą ubiegać się o obniżkę czynszu.

W uchwalonym Programie w odniesieniu do czynników określonych w art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 ustawy o ochronie praw lokatorów (położenie budynku; położenie lokalu w budynku, ogólny stan techniczny budynku), Rada Miasta Lubiąż jedynie ogólne powołała się na ustawowe czynniki wpływające na wartość użytkową lokali, co nie wyczerpuje obowiązku uszczegółowienia czynników wpływających na wysokość czynszu w programie. Nie wiadomo również, w jaki sposób „struktura lokalu (wc, kuchnia)” oraz „typ ogrzewania”, jako czynniki podwyższające stawkę czynszu - wpływać mają na jej wysokość. Powyższe

powoduje, że określone w programie zasady polityki czynszowej nie są przejrzyste i zrozumiałe zarówno dla najemców jak i *de facto* skutkuje przetrzuceniem kompetencji przyznanej przez ustawodawcę organowi uchwałodawczemu gminy na organ wykonawczy. Takie postanowienia Programu będą bowiem musiały być skonkretyzowane na etapie stosowania uchwały i to organ wykonawczy ostatecznie będzie decydował, w jakim sposób dany czynnik wpływa na wysokość stawki czynszu.

Dalej należy zauważyć, że w świetle art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów uwzględniania wymaga nie tylko wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje, ale również ich stan. W programie przyjętym przez Radę Miasta Lubań wśród czynników mających wpływ na wysokość stawki czynszu nie odniesiono się do wpływu stanu urządzeń technicznych i instalacji na wysokość stawki czynszu.

Ponadto dla wyczerpania normy kompetencyjnej konieczne jest przypisanie każdemu z czynników wpływających na wysokość stawki czynszu konkretnej wartości, o którą obniżony/podwyższony zostanie czynsz. W przeciwnym razie dochodzi do faktycznego scedowania przedmiotowej kompetencji na rzecz organu wykonawczego, do czego organ stanowiący nie ma kompetencji. Przyjęty w programie nieprecyzyjny sposób wartościowania czynników wpływających na wysokość stawki czynszu, poprzez użycie przy wartościach ustalonych czynników przyimków "do", nie można uznać za niewystarczający dla uznania, że organ stanowiący w pełni zrealizował upoważnienie do ustalenia zasad polityki czynszowej. Sprowadza się on bowiem do przypisania każdemu czynnikowi jedynie maksymalnej dopuszczalnej wartości, o jaką stawka czynszu może wzrosnąć, co oznacza, że to organ wykonawczy będzie musiał ostatecznie ustalić, w jakim stopniu dany czynnik podwyższa wysokość stawek czynszu.

Co więcej, przyjęty program uwzględnia czynniki z art. 7 ust. 1 pkt 1 - 4 ustawy o ochronie praw lokatorów wyłącznie jako czynniki podwyższające. Tymczasem fakt, że ustawodawca określając obowiązek uwzględniania czynników podwyższających lub obniżających posłużył się spójnikiem rozłącznym „lub” nie oznacza, że czynniki te powinny być uwzględnione bądź jako czynniki podwyższające, bądź jako czynniki obniżające. *Ratio legis* regulacji wymaga bowiem, by założenia polityki czynszowej jak najlepiej uwzględniały wartość użytkową danego lokalu oraz pozwalały organowi wykonawczemu na ustalenie czynszu adekwatnego do wartości użytkowej mieszkania. Z przedstawionych w Programie założeń polityki czynszowej nie wynika, czy i w jaki sposób czynniki wpływające na wysokość czynszu mogą powodować jego obniżenie. Nie można również pominąć, że w świetle art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, obligatoryjnym elementem programu są warunki obniżania czynszu. W warunkach obniżania czynszu mieszczą się niewątpliwie postanowienia dotyczące zróżnicowania kwot obniżek ze względu na poziom dochodu, na co wskazuje art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Jak jednak przyjął NSA, nie można zgodzić się, że kwestia ta wyczerpuje delegację z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów w zakresie określania warunków obniżania czynszu. Brzmienie art. 7 ust. 2 zdanie drugie przeczy tezie, że *ratio legis* ustawy jest, aby wyłącznie kryterium dochodowe decydowało o udzieleniu lub odmowie udzielenia obniżki. Gdyby taki był zamiar ustawodawcy, to wówczas przepis powinien stanowić, że obniżki są udzielane najemcom o niskich dochodach, a nie że mogą im być udzielane (wyrok NSA z dnia 3 listopada 2015 r., sygn. akt I OSK 1514/15).

W świetle powyższego Rada Miasta Lubań nie wypełniła delegacji zawartej w art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów w zakresie określenia zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:

Jarosław Obremski