



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 27 listopada 2018 r.

Poz. 5040

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.328.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

z dnia 22 listopada 2018 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2018r. poz. 994 z późn. zm.) oraz art. 21 ust.2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2018r. poz. 1234 z późn. zm.)

#### **STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ**

uchwały Nr LIX/506/18 Rady Miasta Sanoka z dnia 18 października 2018r. w sprawie Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta Sanoka w latach 2018-2022

#### **Uzasadnienie**

W dniu 18 października 2018r. Rada Miasta Sanoka podjęła uchwałę Nr LIX/506/18 w sprawie Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta Sanoka w latach 2018-2022. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 października 2018 roku. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta Sanoka na lata 2018-2022 stanowi załącznik do uchwały.

Materialnoprawną podstawę uchwalenia powyższego programu stanowi przepis art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2018r. poz. 1234 z późn. zm.), zgodnie z którym rada gminy uchwała wieloletni programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Stosownie do ust. 2 tego artykułu 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, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne; 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 wydatków 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; 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.

Przepis art. 21 powołanej ustawy w ustępie 2 pkt 4 jednoznacznie stwierdza, że rada gminy w ramach wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy określa zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. Zasady, o których mowa w tym przepisie stanowią następnie wiążące wytyczne przy ustalaniu stawek czynszu przez organ wykonawczy gminy. Przepis art. 8 tej ustawy stanowi bowiem, że organ wykonawczy gminy ustala stawki czynszu zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. Tym samym akt ten z mocy ustawy kształtuje sytuację prawną osób, na których

cięży obowiązek uiszczania czynszu według zasad w nim ustalonych. Stąd też wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy jest aktem stanowienia prawa miejscowego, który winien regulować wskazane w powyższym upoważnieniu ustawowym kwestie w sposób dostosowany do potrzeb danej społeczności lokalnej. (por. wyrok NSA z dnia 17 września 2013 r., sygn. akt I OSK 1040/13, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt III SA/Gd 33/12). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 kwietnia 2014 r., w sprawie sygn. akt I OSK 212/14 stwierdził, że wykonując swoje upoważnienie, wynikające z art. 8 ust. 1 ustawy organ wykonawczy gminy musi mieć podstawy, zasady, wedle których będzie ustalał stawki czynszu ustalone w zasobie mieszkaniowym gminy. To oznacza, że aby ustalić stawki czynszu, trzeba mieć oparcie w programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, który określa zasady jakie należy stosować. Aby można było ocenić regulację w zakresie określenia zasad polityki czynszowej za wyczerpującą normę kompetencyjną nie wystarcza jednak tylko wymienienie czynników powodujących obniżenie lub podwyższenie stawki czynszu lecz każdemu spośród tych czynników należy przypisać określoną wartość. W przeciwnym razie dochodzi do faktycznego scedowania przedmiotowej kompetencji na rzecz organu wykonawczego. Należy bowiem zauważyć, że jeżeli, organ stanowiący ograniczy się tylko do wskazania, jakie czynniki obniżają lub podwyższają stawkę czynszu, nie dokonując przy tym ich wartościowania, to taka regulacja będzie musiała zostać dookreślona na etapie stosowania uchwały i to organ wykonawczy będzie musiał ostatecznie ustalić, w jakim stopniu dany czynnik obniża lub podwyższa wysokość stawek czynszu. Rada nie ma umocowania do scedowania na organ wykonawczy kompetencji do uregulowania zasad polityki czynszowej. Powinna zatem określić w programie, w jaki sposób wymienione w uchwale czynniki obniżające lub podwyższające wartość użytkową lokalu konkretnie wpływają na wysokość stawki czynszu. Określenie to powinno zaś nastąpić poprzez dokonanie wartościowania czynników wpływających na podwyższenie lub obniżenie podstawowej stawki czynszu za 1m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu. Dopiero w oparciu o tak skonkretyzowane czynniki organ wykonawczy upoważniony będzie do ustalenia indywidualnej stawki czynszu.

Zgodnie z przepisem art. 7 ust.1 ustawy o ochronie praw lokatorów (..) w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1 m<sup>2</sup> 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.

Regulując zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu rada gminy (miasta) jest zobligowana uwzględnić co najmniej wszystkie wyżej wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy czynniki. Pogląd o obowiązku uwzględnienia określonych w art. 7 ust. 1 ustawy czynników mających wpływ na wysokość stawek czynszu jest prezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych (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).

W rozdziale IV załącznika do uchwały zatytułowanym „Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu” zawarto postanowienia, zgodnie z którymi „W zasobie mieszkaniowym Gminy rozróżnia się następujące rodzaje czynszów: czynsz za lokal mieszkalny, czynsz za lokal socjalny i czynsz za pomieszczenie tymczasowe. Stawkę podstawową czynszu za 1m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu ustala Burmistrz Miasta Sanoka, z uwzględnieniem czynników obniżających lub podwyższających wartość użytkową tj.: a) lokalizacja budynku, b) położenie lokalu w budynku, c) wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje, oraz ich stanu, d) ogólnego stanu technicznego budynku.”

Przytoczone wyżej zapisy programu uwzględniają zatem uregulowanie zawarte w art. 7 ust.1 ustawy. Są one jednak niewystarczające dla uznania, że organ w pełni zrealizował upoważnienie do ustalenia zasad polityki czynszowej. Określając w programie, jakie czynniki należy uwzględnić przy ustalaniu stawki czynszu za 1m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu, nie dokonano bowiem przy tym ich zwartościowania. Powyższe oznacza, że waga danego czynnika zostanie określona dopiero na etapie stosowania uchwały. Stąd też należy stwierdzić, że w programie nie zawarto kompletnego uregulowania dotyczącego zasad obniżania lub podwyższania czynszu zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 21 ust. 1 pkt 4 powołanej wyżej ustawy.

Należy ponadto zwrócić uwagę, że zgodnie z przepisem art. 21 ust.2 pkt 5 ustawy wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien obejmować 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. Rada gminy (miasta) realizując kompetencję do określenia sposobu i zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego

zasobu gminy powinna opracować zatem jasne wytyczne co do sposobu, w jaki należy zarządzać zasobem mieszkaniowym i sformułować zasady, którymi powinno się przy tym kierować. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w wyroku z dnia 16 września 2014r. sygn. akt: IV SA/Wr 201/14).

Powołany wyżej przepis nie przyznaje jednak radzie kompetencji do określenia podmiotu wykonującego czynności związane z zarządzaniem i administrowaniem mieszkaniowym zasobem gminy. Tymczasem w rozdziale V załącznika do uchwały zatytułowanym „Sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Sanoka w kolejnych latach” zawarto zapisy o następującej treści: „Budynki będące w całości własnością Gminy Miasta Sanoka zarządzane są przez Sanockie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Sanoku na podstawie umowy Nr 92/95 zawartej w dniu 28.12.1995r. na czas nieokreślony. Gmina Miasta Sanoka we wszystkich wspólnotach mieszkaniowych reprezentowana jest również przez Sanockie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Sanoku.” Wskazanie konkretnego podmiotu zarządzającego budynkami stanowiącymi własność gminy nie stanowi ani zasad, ani sposobu zarządzania nieruchomościami wobec czego należy je uznać za nieuprawnione i wykraczające poza przyznane Radzie upoważnienie.

Przedmiotowa uchwała nie zawiera w swej treści kompletnej regulacji wszystkich spośród obligatoryjnych elementów, wymaganych na mocy art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), które powinien zawierać wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Stąd też wobec braku pełnej realizacji przez organ stanowiący gminy upoważnienia ustawowego należy stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY  
PODKARPACKIEGO  
DYREKTOR GENERALNY  
URZĘDU**

**Marcin Zaborniak**