



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia piątek, 9 kwietnia 2021 r.

Poz. 1756

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.113.2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 8 kwietnia 2021 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XIX/150/2021 Rady Gminy Trawniki z dnia 9 marca 2021r.
w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Trawniki na lata
2021-2025.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/150/2021 Rady Gminy Trawniki z dnia 9 marca 2021r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Trawniki na lata 2021-2025.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIX/150/2021 została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 marca 2021r.

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 2020 r. poz. 611 ze zm.) Rada Gminy Trawniki uchwaliła wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Trawniki na lata 2021-2025, 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. 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).

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 określiła wszystkich obligatoryjnych elementów programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

W uchwale Rada nie wskazała jaka jest planowana sprzedaż lokali nie położonych w budynkach użyteczności publicznej w okresie objętym Programem, do czego obliguje organ stanowiący art. 21 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy. W rozdziale III Programu określono jedynie, że *sprzedaż pozostałych lokali mieszkalnych w poszczególnych latach będzie uzależniona od zainteresowania najemców wykupem mieszkań*.

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 IV Programu, określającego zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu, *czynsz najmu za 1m² powierzchni użytkowej lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Trawniki ustala się na podstawie stawki bazowej za 1m² powierzchni użytkowej, z uwzględnieniem czynników podwyższających stawkę bazową oraz czynników obniżających stawkę bazową.*

1. *Czynniki podwyższające stawkę bazową;*

a) *lokal wyposażony w instalację CO +10% stawki bazowej*

2. *Czynniki obniżające stawkę bazową:*

a) *brak toalety w lokalu – 5% stawki bazowej,*

b) *brak łazienki w lokalu – 5% stawki bazowej,*

b) *brak urządzeń wodociągowych w lokalu – 5% stawki bazowej,*

c) *brak urządzeń kanalizacyjnych w lokalu – 5% stawki bazowej.*

Analiza przywołanego powyżej przepisu wskazuje, iż brak jest w przyjętym przez Radę Programie wskazania czynników wpływających na wartość użytkową lokali ze względu na położenie budynku, położenie lokalu w budynku i 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 2014r., II SA/Lu 670/14).

W wyroku z dnia 12 lutego 2008r. 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.*

W rozdziale VIII, opisującym działania mające na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Trawniki Rada nie wskazała planowanej sprzedaży lokali, do czego była zobligowana na mocy art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. b ww. ustawy. W ust. 3 wskazano jedynie, że *sprzedaż lokali będzie odbywała się sukcesywnie w miarę zainteresowania najemców kupnem lokali.*

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.

Przedmiotowa uchwała dotknięta jest także inną wadą prawną

W rozdziale IV ust. 4 Rada postanowiła, że *najemca lokalu mieszkalnego może wnioskować o zwolnienie z czynszu, jeżeli na własny koszt i własnym staraniem wykona konieczny remont lokalu w zakresie obciążającym wynajmującego. Zakres remontu oraz warunki rozliczenia finansowego przed rozpoczęciem remontu muszą zostać uzgodnione z wynajmującym w formie pisemnej pod rygorem utraty możliwości zastosowania zwolnienia z czynszu.*

W ocenie organu nadzoru zamieszczenie powyższych regulacji w treści Programu stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego.

Rada Gminy, określając na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy zasady polityki czynszowej, nie jest władna określić sposobu rozliczania remontów dokonanych przez najemcę. Działanie takie nie może być uznane za określenie zasad polityki czynszowej.

Stosownie do treści art. 6d ww. ustawy najemca może wprowadzić w lokalu ulepszenia tylko za zgodą wynajmującego i na podstawie pisemnej umowy określającej sposób rozliczeń z tego tytułu.

W zakresie umowy najmu ustawodawca pozostawił stronom swobodę kształtowania ich stosunku zobowiązaniowego. Zgodnie z art. 659 kc, czynsz jest rodzajem opłaty cywilnoprawnej ponoszonej przez najemcę w zamian za możliwość używania rzeczy przez czas oznaczony bądź nie oznaczony.

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 rangi ustawowej regulujące kwestie związane z najmem (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 lipca 2009 r. sygn. akt IV SA/Wr 155/09).

Rada podejmując uchwałę w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy winna przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawodawcę i normować wyłącznie te kwestie, które stanowią wypełnienie delegacji ustawowej z art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy.

Przedmiotowa uchwała posiada walor aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Stanowione przez organy samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu do ich podjęcia. Istotą oceny prawidłowości uchwały w przedmiotowej sprawie jest więc wskazanie zakresu, jaki obejmuje upoważnienie ustawowe, a w konsekwencji, czy istotnie autor uchwały wypełnił cały zakres spraw przekazanych mu przez ustawodawcę do uregulowania, jednocześnie nie przekraczając kompetencji przyznanych normą ustawową.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIX/150/2021 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

Otrzymuje:

- 1) Wójt Gminy Trawniki,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Trawniki.