



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 31 grudnia 2019 r.

Poz. 7030

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.768.2019.KN WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 23 grudnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, poz. 1309, poz. 1696, poz. 1815)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/153/2019 Rady Miejskiej w Gryficach z dnia 26 listopada 2019 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Gryfice na lata 2019-2024.

Uzasadnienie

W dniu 26 listopada 2019 r. Rada Miejska w Gryficach podjęła uchwałę Nr XVI/153/2019 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Gryfice na lata 2019-2024.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 29 listopada 2019 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowi art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹⁾, który upoważnia radę gminy do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Jednocześnie, w ust. 2 powołanego unormowania prawodawca wskazał, 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.

¹⁾ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 1234 z późn. zm.).

Redakcja cyt. unormowania oraz użycie w nim zwrotu „w szczególności” uzasadnia twierdzenie, iż przyjęty przez radę gminy wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy winien obejmować swym zakresem wszystkie wymienione w nim elementy, ponieważ mają one charakter obligatoryjny.

Powyższego wymogu nie spełnia, zdaniem organu nadzoru, Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Gryfice, ponieważ brak w nim uregulowania kwestii związanej z warunkami obniżania czynszu. Zgodnie bowiem z orzecznictwem sądownoadministracyjnym – realizacja kompetencji w tym zakresie winna następować z zastosowaniem treści art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, w myśl którego *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.*

Z brzmienia ww. przepisu wynika obowiązek uwzględnienia przez właściciela katalogu okoliczności, których minimalny zakres został wskazany przez ustawodawcę. Wszystkie czynniki wskazane w art. 7 ust. 1 cyt. ustawy muszą być zatem wzięte pod uwagę, co nie wyklucza możliwości zastosowania również innych elementów, które mogą wpłynąć na obniżenie lub podwyższenie czynszu. Jak podkreśla się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego *skoro przepis używa sformułowania "w szczególności" to elementy z art. 7 ust. 1 pkt od 1 do 4 stanowią minimum, które uchwalodawca powinien uwzględnić*²⁾.

Tymczasem, Rada Miejska w Gryficach w uchwalonym przez siebie Programie (§6 ust. 3) pominęła kwestie dot. położenia budynku oraz ogólnego stanu technicznego budynku.

Stwierdzone uchybienie, polegające na nieujęciu w uchwale materii wskazanej wprost przez ustawodawcę jako koniecznej do uregulowania, zgodnie z orzecznictwem sądownoadministracyjnym, ma charakter istotnego naruszenia prawa³⁾, co uzasadnia wyeliminowanie z obrotu prawnego całego aktu.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, uchwała zawiera również postanowienia sprzeczne z przepisami powszechnie obowiązującego prawa.

I tak, treść §5 ust. 5 Programu w brzmieniu „a minimalna wpłata należności przed zawarciem umowy notarialnej 10 % ceny” stanowi natomiast zbyt daleko idącą ingerencję w prawa stron umowy sprzedaży lokalu, którymi są: z jednej strony nabywca (najemca spełniający określone warunki), z drugiej – Gmina reprezentowana przez Wójta. Minimalna wpłata należności przy ratalnej spłacie ceny lokalu winna być więc określona w umowie. Zgodnie z art. 353¹ Kodeksu cywilnego⁴⁾, zawierającym tzw. zasadę swobody umów strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. A zatem, to nabywca (najemca) oraz dysponent mienia komunalnego, jakim z mocy art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym jest wójt (lub osoba przez niego upoważniona), jako równorzędne strony stosunku cywilnoprawnego będą władne ustalić w umowie wysokość minimalnej wpłaty należności przed zawarciem umowy notarialnej.

Następnie, w § 9 ust. 1 Załącznika Nr 1 do kwestionowanej uchwały Rada postanowiła, że *ustala się, iż z wnioskiem o obniżkę stawki czynszu mogą występować najemcy lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Gryfice, w przypadku gdy stawka czynszu za zajmowany lokal wynosić będzie maksymalną wartość procentową ustaloną za dany rok wartości odtworzeniowej budynku.*

Przed wszystkim zauważyć należy, że w myśl art. 7 ust. 2 ustawy *właściciele, o których mowa w ust. 1, z zastrzeżeniem art. 23 ust. 4, mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzenia wojewody, stosować określone obniżki*

²⁾ Tak NSA w wyrokach z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07 oraz z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 410/10.

³⁾ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 12 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 488/18, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 344/18.

⁴⁾ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145).

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. Zastrzeżenie zatem przez Radę poczynione w §9 ust. 1 Wieloletniego Programu Gospodarowania Zasobem Gminy Gryfice powodowałoby w istocie niemożność zastosowania przez Wójta obniżki dla najemcy o niskich dochodach w sytuacji, w której opłacana przez niego stawka czynszu za zajmowany lokal nie wynosiłaby maksymalnej wartości procentowej ustalonej za dany rok wartości odtworzeniowej budynku.

Z tych samych względów jako niezgodny z art. 7 ust. 2 ustawy należy uznać zapis §9 ust. 5 Załącznika Nr 1 do kwestionowanej uchwały, w którym organ stanowiący Gminy Gryfice postanowił, że *obniżki czynszów nie udziela się najemcom, którzy:*

- 1) *w dniu złożenia wniosku o zastosowanie obniżki posiadają zaległości z tytułu opłacania czynszu,*
- 2) *są uprawnieni i pobierają dodatek mieszkaniowy,*
- 3) *podnajmują osobom trzecim w całości lub części lokal mieszkalny,*
- 4) *otrzymały wypowiedzenie umowy najmu lokalu,*
- 5) *zajmują lokale socjalne,*
- 6) *zajmują tymczasowe pomieszczenia.*

Jak już bowiem wskazano, uprawnienie do ubiegania się o obniżenie stawki czynszu ustawodawca przyznał najemcom o niskich dochodach. Ustawodawca wskazał także, że obniżki mogą być udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale odpowiedniego organu lub w zarządzeniu wojewody. Ustawodawca przesądził także, że kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że krąg osób uprawnionych do obniżki czynszu określony został przez ustawodawcę, a jedynym kryterium takiego uprawnienia może być dochód poszczególnych najemców. W konsekwencji, rada gminy nie posiada kompetencji do wprowadzania kryteriów dodatkowych, nieprzewidzianych w ustawie.

Kontynuując rozważania dotyczące zgodności z prawem uchwały Nr XVI/153/2019 zauważyć należy, że w § 11 ust. 7 Programu organ stanowiący Gminy Gryfice przesądził kwestię zakresu obowiązków zarządcy (czyli podmiotu, który będzie zarządzał na podstawie umowy mieszkaniowym zasobem Gminy Gryfice).

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia uchwały zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy. Zauważyć także należy, że żaden inny przepis ustawy nie upoważnił organu stanowiącego gminy do regulowania tej materii w uchwale stanowiącej wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Dlatego też, Rada Miejska w Gryficach nie była uprawniona do nałożenia na zarządcę jakichkolwiek zadań. Obowiązki takie, mogą zostać określone w umowie pomiędzy organem wykonawczym – w tym przypadku Burmistrzem Gryfic, a podmiotem wybranym do zarządzania mieszkaniowym zasobem Gminy Gryfice.

Kolejno, w § 12 ust. 2 Załącznika Nr 1 do badanej uchwały Rada postanowiła, że czynsze stanowiące dochód gminy z mieszkaniowego zasobu gminy należy odprowadzić do budżetu gminy w terminie do 15 dnia każdego miesiąca za miesiąc poprzedni. Regulacja ta stanowi natomiast zbyt daleko idącą ingerencję w prawa stron umowy najmu lokalu, którymi są: z jednej strony najemca (mieszkaniec Gminy spełniający określone warunki), z drugiej – Gmina reprezentowana przez Burmistrza. Termin zapłaty czynszu winien być określony w umowie najmu. Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 131/12, w którym stwierdził, że rada gminy nie jest władna do wskazywania, w jakim terminie ma być płacony czynsz, ponieważ kwestia ta nie może zostać uznana za określenie zasad polityki czynszowej i jako taka wykracza poza przyznane radzie upoważnienie wynikające z art. 21 pkt 1 i art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. Takie postanowienie stoi także w sprzeczności z przepisem art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z jego treścią do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Jak argumentuje Sąd w wyżej powołanym orzeczeniu *ustawodawca sam zatem określił zadania, których realizację powierzył określonym organom gminy, wskazując przy tym w sposób wyraźny zakres właściwości organu stanowiącego. Gospodarowanie mieniem komunalnym, czyli wykonywanie*

niniejszej uchwały i zawieranie stosownych umów z podmiotami wynajmującymi lokale z mieszkaniowego zasobu Gminy, a tym samym ustalanie terminów zapłaty należności czynszowych ustawodawca powierzył burmistrzowi. Realizując kompetencje wynikające z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym to zarządca mieniem komunalnym - wójt (burmistrz, prezydent miasta) w drodze umowy ustala te kwestie. Potwierdza to również przepis art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁵⁾ stanowiący, że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz, prezydent miasta.

Na zakończenie należy poczynić także zarzut w stosunku do zapisu §14 ust. 3 Programu, zgodnie z którym *zgodę na zakwalifikowanie budynku do wyburzenia z przyczyn technicznych wydaje Burmistrz Gryfic na podstawie opracowanej dokumentacji wykazującej zużycie techniczne poszczególnych elementów budynku wynoszące ponad 70 % i nieopłacalność remontu albo na podstawie nakazu rozbiórki wydanego przez nadzór budowlany.*

Kwestia rozbiórki budynków jest zagadnieniem z zakresu prawa budowlanego (art. 31 ustawy Prawo budowlane⁶⁾), brak jest więc uzasadnienia prawnego do wprowadzania w uchwale stanowiącej Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Gryfice zapisów regulujących kwestię sprecyzowaną przez ustawodawcę w akcie wyższej rangi jakim jest ustawa.

Mając na względzie powyższe, wobec przedstawionej w niniejszym rozstrzygnięciu argumentacji, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVI/153/2019 Rady Miejskiej w Gryficach z dnia 26 listopada 2019 r. *w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Gryfice na lata 2019-2024* jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

wz. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Marek Subocz
WICEWOJEWODA

⁵⁾ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204).

⁶⁾ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r., poz. 1186 z późn.).