



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 października 2014 r.

Poz. 4377



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.150.12.2014.MR1

Wrocław, dnia 13 października 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr LXV/408/2014 Rady Gminy Wińsko z dnia 10 września 2014 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wińsko na lata 2014-2018.

Uzasadnienie

Rada Gminy Wińsko podjęła w dniu 10 września 2014 r. uchwałę nr LXV/408/2014 w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wińsko na lata 2014-2018.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 września 2014 r.

W toku postępowania nadzorczego Wojewoda Dolnośląski stwierdził podjęcie przedmiotowej uchwały z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 150; zwanej dalej: „ustawą”).

Analizowana uchwała podjęta została na podstawie upoważnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy. Zakres przedmiotowy takich programów określa kolejny ustęp tego przepisu. Stanowi on, 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, 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 współwłaścicielami, a także wydatki inwestycyjne; 8) opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali oraz planowaną sprzedaż lokali.

I

W § 9 załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały Rada Gminy Wińsko ustaliła warunki obniżania lub podwyższania czynszu. W kolejnych literach tego przepisu wskazała ona, że w zależności od wyposażenia lokalu w urządzenia techniczne oraz instalacje czynsz ma ulec stosownemu podwyższeniu lub obniżeniu w stosunku do ogłoszonej przez Wójta stawki bazowej. Zauważyć należy, że do uregulowania omawianej kwestii Rada Gminy Wińsko upoważniona została na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. Zgodnie z tym przepisem w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy określa się obowiązkowo m.in. zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. Nie oznacza to jednak, że rada gminy może unormować te kwestie w sposób dowolny. Problematykę warunków obniżania lub podwyższania czynszu reguluje bowiem również ustawa. Zgodnie z jej art. 7 ust. 1 za czynniki podwyższające lub obniżające czynsz uznać należy w szczególności: położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, a także ogólny stan techniczny budynku. Użyty w tym wypadku przez ustawodawcę zwrot „w szczególności” oznacza, że czynniki te muszą być zawsze uwzględniane w przypadku ustalania obniżek lub podwyżek czynszu (chyba że między danymi lokalami nie zachodzą zauważalne różnice w tym zakresie), natomiast oprócz nich mogą być jeszcze ustalane inne, które w jakikolwiek sposób wpływają na wartość użytkową lokali. Oznacza to, że dla prawidłowego wykonania przez radę gminy kompetencji określonej w art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów konieczne jest takie określenie podwyżek lub obniżek czynszu, które będzie uwzględniać okoliczności wymienione w art. 7 ust. 1 pkt 1-4 tejże ustawy. Analiza zakwestionowanego § 9 załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały wskazuje, że Rada Gminy Wińsko spośród wszystkich czynników, które ustawodawca nakazał uwzględniać przy ustalaniu obniżek lub podwyżek czynszu, przewidziała tylko jeden. Jest to czynnik wymieniony w § 7 ust. 1 pkt 3 ustawy – tj. wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje. Paragraf 9 załącznika do przedmiotowej uchwały mówi bowiem jedynie o wyposażeniu lokalu w łazienkę, w.c, urządzenia wodociągowo-kanalizacyjne, centralne ogrzewanie z kotłowni domowej, piec etażowy oraz węglowe piece grzewcze. Tym samym prawodawca lokalny zupełnie pominął w tekście analizowanego programu czynniki wymienione w art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 ustawy, takie jak: położenie budynku, położenie budynku w lokalu oraz ogólny stan techniczny budynku. Pominęty został również czynnik, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3 in fine ustawy, tj. stan urządzeń technicznych i instalacji, w które wyposażony jest budynek oraz lokal. W związku z omówionymi powyżej wadami omawianej uchwały Wojewoda Dolnośląski pismem z dnia 6 października 2014 r. o sygn. NK-N.4131.150.12.2014.MR1 zwrócił się do Przewodniczącej Rady Gminy Wińsko o wyjaśnienie, czym spowodowane jest pominięcie w tekście przedmiotowego programu większości czynników obniżających lub podwyższających czynsz wymienionych w art. 7 ust. 1 ustawy. W odpowiedzi przesłanej pismem o sygn. RG.0004.10.2014 w dniu 7 października Przewodnicząca Rady Gminy Wińsko wyjaśniła, że lokale wchodzące w skład zasobu mieszkaniowego Gminy Wińsko różnią się w zasadzie jedynie stanem technicznym i wyposażeniem lokali, a w związku z tym nie jest zasadne ustalanie obniżek lub podwyżek czynszu na podstawie innych kryteriów niż te, które zostały wskazane w § 9 załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały. Przewodnicząca Rady Gminy Wińsko wskazała również, że posłużenie się przez tę Radę w poprzedniej uchwale dot. programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy (tj. w uchwale nr XL/244/2012 Rady Gminy Wińsko z dnia 14 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2013-2017) czynnikiem położenia budynku na terenie gminy zostało – z powodu naruszenia konstytucyjnej zasady równości – zakwestionowane przez organ nadzoru oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 sierpnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 215/13, LEX nr 1380586), w związku z czym zrezygnowano z niego przy uchwalaniu przedmiotowej uchwały.

Wojewoda Dolnośląski po przeanalizowaniu odpowiedzi Przewodniczącej Rady Gminy Wińsko uznał, że nie zachodzą podstawy do uznania, że dopuszczalne było uwzględnienie w analizowanym programie wyłącznie jednego z kilku wymienionych w art. 7 ust. 1 ustawy czynników obniżających lub podwyższających czynsz. Organ nadzoru dostrzega, że pominięcie w programie takich czynników jak położenie budynku czy położenie lokalu w budynku może być usprawiedliwione okolicznościami faktycznymi (tj. brakiem ich real-

nego wpływu na wartość użytkową konkretnych lokali). W przedmiotowej sprawie organ nadzoru nie dostrzega jednak, by okoliczności faktyczne usprawiedliwiały również pominięcie wśród czynników obniżających czynsz ogólnego stanu technicznego budynków. Wskazać należy, że jest to czynnik kluczowy, który w sposób znaczący wpływa na wartość użytkową lokali. Jego pominięcie w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym może być zatem dopuszczalne wyłącznie w sytuacji, w której wszystkie budynki wchodzące w skład zasobu mieszkaniowego danej gminy charakteryzują się podobnym stanem technicznym. Okoliczność taka nie zachodzi w przypadku zasobu mieszkaniowego Gminy Wińsko. Wskazują na to już same postanowienia analizowanego programu. Zgodnie z jego treścią stan techniczny poszczególnych budynków wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Gminy Wińsko jest znacznie zróżnicowany, co znalazło swoje odzwierciedlenie w użyciu przez prawodawcę lokalnego dla opisu stanu technicznego poszczególnych nieruchomości takich przeciwstawnych sobie sformułowań jak „zły” i „bardzo dobry”. Zróżnicowanie to dostrzega również Przewodnicząca Rady Gminy Wińsko, która we wspomnianym wyżej piśmie wprost przyznała, że „wszystkie lokale formalnie różnią się jedynie stanem technicznym i wyposażeniem lokali”. Stwierdzić zatem należy, że brak jest podstaw do pominięcia w analizowanym programie stanu technicznego budynku jako czynnika obniżającego lub podwyższającego wysokość czynszu. Oznacza to, że Rada Gminy Wińsko nie wypełniła w sposób właściwy kompetencji, o której mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy i w sposób wadliwy uregulowała kwestię zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest konieczność stwierdzenia nieważności § 9 załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały. Zauważyć należy, że usunięcie z analizowanego tekstu prawnego tego przepisu skutkuje pozbawieniem go jednego z jego obligatoryjnych elementów, tj. warunków obniżania czynszu, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 in fine ustawy. Nienormowanie przez uchwałę rady gminy wszystkich przekazanych do uregulowania w niej spraw uznać należy za istotne naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podjęcia danego aktu. Akt, który nie wyczerpuje wyznaczonego przez ustawodawcę określonego zakresu przedmiotowego, jest aktem niekompletnym i wadliwym, który istotnie narusza prawo, a zatem konieczne jest stwierdzenie jego nieważności. Argumentację powyższą potwierdza również orzecznictwo sądów administracyjnych. Jak podniósł Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, LEX nr 49428), do istotnych wad aktów normatywnych – skutkujących ich nieważnością – należy m.in. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do ich podjęcia. Również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 czerwca 2013 r. (sygn. akt IV SA/Wr 171/13, niepubl.) wskazał, że niewypełnienie przez uchwałę rady gminy określonego prawem zakresu regulacji uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości, pomimo ujęcia w jej treści niewadliwych przepisów. W związku z powyższym orzeczenie o nieważności przedmiotowej uchwały uznać należy za w pełni uzasadnione.

Przy okazji analizowania problematyki obniżek oraz podwyżek czynszu należy również odnieść się do uwagi zgłoszonej we wspomnianym wyżej piśmie Przewodniczącej Rady Gminy, zgodnie z którą posłużenie się przez Radę Gminy Wińsko w poprzedniej uchwale w sprawie wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym czynnikiem położenia budynku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy, zostało zakwestionowane przez organ nadzoru oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, co zdaniem Przewodniczącej Rady Gminy oznacza, że dotychczasowa praktyka wskazuje, iż posługiwanie się przez radę gminy kryteriami, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy, nie jest konieczne, a niekiedy jest wręcz niepożądane. Zdaniem organu nadzoru powyższe wnioski są jednak błędne. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu we wspomnianym wyżej wyroku z dnia 9 sierpnia 2013 r., naruszenie konstytucyjnej zasady równości w poprzedniej uchwale nie polegało na posłużeniu się położeniem budynku jako kryterium różnicującym czynsz, lecz na postanowieniu, że obniżki czynszu wynikające np. ze stanu technicznego lokali były zróżnicowane pod względem tego, w jakiej miejscowości znajduje się lokal. Oznacza to, że ani organ nadzoru, ani Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu nie zakwestionowały możliwości określenia – jako czynnika obniżającego czynsz – położenia budynku.

II

W toku postępowania nadzorczego Wojewoda Dolnośląski stwierdził również podjęcie § 8 ust. 3 załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały z istotnym naruszeniem art. 8 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

W § 8 ust. 2 i 3 załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały Rada Gminy Wińsko określiła zasady ustalania stawki miesięcznego czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego. Zgodnie z ust. 2 tego paragrafu stawkę tę określić ma Wójt Gminy Wińsko. Kolejny ustęp stanowi natomiast, że stawkę tę wyznacza się poprzez przemnożenie wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych ogłaszanego w obwieszczeniu Wojewody Dolnośląskiego przez określony przez Radę Gminy Wińsko wskaźnik. Oznacza to, że rola Wójta Gminy Wińsko w ustalaniu stawek miesięcznego czynszu sprowadza się jedynie do dokonania odpowiedniego działania matematycznego, którego wynik jest z góry przesądzony. Sytuacja taka pozostaje w sprzeczności z treścią art. 8 pkt 1 ustawy, który wyraźnie stanowi, że stawki czynszu w przypadku nieruchomości należących do gminnego zasobu mieszkaniowego określa wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zgodnie z wolą ustawodawcy to zatem ten organ, a nie rada gminy, ma ustalić konkretne stawki czynszu. Rada gminy natomiast w tym zakresie upoważniona jest – na mocy art. 21 ust. 2 pkt 4 – jedynie do określenia zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu. Może ona zatem postanowić w szczególności o przesłankach i wysokości obniżek czynszu, nie może natomiast określić stawki bazowej czynszu, od której zniżki te będą udzielane. Kompetencja ta bowiem została przekazana wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). W przedmiotowej uchwale doszło do naruszenia opisanych wyżej zasad, albowiem Rada Gminy Wińsko oprócz określenia zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu postanowiła również o sposobie obliczania stawki bazowej czynszu, nie pozostawiając w tym zakresie Wójtowi żadnej swobody. W związku z tym wskazać trzeba, że Rada Gminy Wińsko – przyjmując zakwestionowany przepis – przekroczyła swoje uprawnienia i wkroczyła w sferę ustawowych kompetencji Wójta. Niewątpliwie sytuację taką uznać należy za istotne naruszenie prawa.

Zauważyć trzeba, że zapewnienie hierarchicznej zgodności norm stanowi jeden z fundamentów funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 62; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 182). Oznacza to, że każda norma stanowiona przez organy władzy publicznej nie może pozostawać w sprzeczności z innymi normami stojącymi wyżej w hierarchii źródeł prawa. Organy jednostek samorządu terytorialnego są zatem upoważnione do stanowienia tylko takich aktów prawa miejscowego, które pozostają w zgodzie z pozostałymi rodzajami aktów prawa powszechnie obowiązującego. Ustanowienie przez radę gminy normy sprzecznej z przepisami stojącymi wyżej w hierarchii źródeł prawa uznać więc należy za przekroczenie kompetencji do wydania aktu prawa miejscowego. Tego typu działanie powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały lub jej części. Potwierdza to wspomniany wyżej wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał”. Stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały uznać należy zatem za w pełni uzasadnione.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

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

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:
T. Smolarz