



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 stycznia 2018 r.

Poz. 480

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.38.1.2018.FZ WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 31 stycznia 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/212/2017 Rady Miasta Jedlina-Zdrój z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Jedlina-Zdrój na lata 2018 - 2022.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 28 grudnia 2017 r. wskazując jako podstawę prawną art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, oraz 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 2016 r. poz. 1610 ze zm. – dalej ustawa) Rada Miasta Jedlina-Zdrój podjęła uchwałę Nr XXXVI/212/17 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Jedlina-Zdrój na lata 2018-2022, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem z dnia 3 stycznia 2018 r., znak: RM.0711.36.2018 i wpłynęła do organu nadzoru 5 stycznia 2018 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, polegającym na nieprawidłowym określeniu zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu, oraz podjęcie jej § 10 ust. 7 z istotnym naruszeniem art. 23 ust. 4 tej ustawy oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Przepisem upoważniającym radę gminy do podjęcia przedmiotowej uchwały jest art. 21 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, na podstawie którego rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, które zgodnie z art. 21 ust. 2 tej ustawy powinny być opracowane na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności: prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne; analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata; planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach; zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu; 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; źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach; 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; 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, planowaną sprzedaż lokali”.

Pominięcie przez radę gminy któregoś z wyżej wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, jest istotnym naruszeniem prawa. Przedmiotowa regulacja powinna również uwzględniać zapisy art. 7 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym, 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. Ustalając warunki obniżania czynszu Rada jest zatem zobowiązana uwzględnić, odpowiednio do właściwości zasobu mieszkaniowego jakim dysponuje, wszystkie spośród wyżej wskazanych czynników.

Analiza przedmiotowej uchwały pozwala stwierdzić, że nie zawiera ona w swej treści kompletnej regulacji wszystkich spośród obligatoryjnych elementów, wymaganych na mocy art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Uchwała ta nie określa bowiem wystarczająco precyzyjnie i kompleksowo zasad polityki czynszowej i warunków obniżania czynszu pozwalających na ustalenie w sposób jednoznaczny stawkę czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali przy uwzględnieniu czynników obniżających.

Regulując przedmiotowe zagadnienie Rada Miasta Jedlina-Zdrój w § 10 ust. 4 kwestionowanej uchwały wskazała, że :

„Czynnikami obniżającymi wartość użytkową lokali są:

- 1) lokal bez łazienki,
- 2) w.c. poza lokalem lecz w budynku,
- 3) w.c. poza budynkiem,
- 4) lokal położony w suterenie,
- 5) lokal położony na parterze lub poddaszu,
- 6) wspólne użytkowanie pomieszczenia (kuchni, łazienki, w.c., przedpokoju),
- 7) lokal bez gazu przewodowego”.

Rada stanowiąc § 10 ust. 4 uchwały określiła jakie czynniki należy uwzględnić określając ostateczną stawkę czynszu, nie dokonując przy tym ich wartościowania. Powyższe oznacza, że waga danego czynnika zostanie określona dopiero na etapie stosowania uchwały. Regulując zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu Rada jest zobligowana uwzględnić co najmniej wszystkie wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy czynniki. Co więcej, aby można było ocenić regulację za wyczerpującą normę kompetencyjną, każdemu spośród czynników należy przypisać określoną wartość. W przeciwnym razie dochodzi do faktycznego scedowania przedmiotowej kompetencji na rzecz organu wykonawczego. Należy bowiem zauważyć, że jeżeli, jak ma to miejsce w analizowanym przypadku, 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 wskazać w jakim stopniu dany czynnik obniża wysokość stawek czynszu. Podkreślenia wymaga fakt, że taka okoliczność może skutkować odmiennym traktowaniem podmiotów charakteryzujących się tożsamymi cechami istotnymi, umożliwia bowiem każdorazowe przypisanie odmiennej wartości temu samemu czynnikowi. Nic bowiem nie stoi na przeszkodzie, by w jednym przypadku uznać, że np. brak łazienki w lokalu stanowi czynnik obniżający stawkę czynszu o 20 %, a w innym przypadku zastosować 5 % obniżkę.

Należy również zauważyć, że Rada Miasta Jedlina-Zdrój regulując przedmiotową materię, powinna była uwzględnić wpływ ogólnego stanu technicznego budynku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy, na ostateczną wysokość czynszu i zaliczyć go do czynników, o których mowa w § 10 ust. 4 uchwały. Mogła to uczynić odnosząc się w tym zakresie do dokonanego przez siebie w § 6 uchwały podziału nieruchomości na pozostające w stanie dobrym, zadowalającym i niezadowalającym. Ustawodawca w art. 7 ust. 1 ustawy wskazał jakie czynniki podwyższające lub obniżające stawkę czynszu należy uwzględnić stanowiąc wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Odstąpienie od uwzględnienia któregoś spośród nich w uchwale, mogłoby być uzasadnione jedynie w sytuacji, gdy różnicowanie gminnych nieruchomości na podstawie danego czynnika jest niemożliwe (podobna lokalizacja, tożsamy stan techniczny). Skoro mieszkaniowy zasób gminy Jedlina-Zdrój charakteryzuje się niejednorodnym stanem technicznym, fakt ten powinien znaleźć swoje odzwierciedlenie w treści przedmiotowej uchwały i stanowić jedną z okoliczności mających wpływ na wysokość czynszu. Jak słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyżej już powołanym wyroku z dnia 18 marca 2010 r. : *„Te cztery czynniki z woli ustawodawcy stanowią niezbędne minimum okoliczności mających wpływ na zróżnicowanie stawki czynszu w gminie, które muszą być określone w uchwale czynszowej (podobnie wyroki: SN z dnia 22 października 1998 r. sygn. akt III RN 71/98, OSNAPiUS 1999, nr 23, poz. 738; NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07). Pominięcie któregośkolwiek z nich w uchwale określającej zasady polityki czynszowej stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ nie respektuje zawartego w ustawie upoważnienia do podjęcia uchwały regulującej określone w ustawie zagadnienia. Jest oczywiste, że użyte przez ustawodawcę w art. 7 ust. 1 określenie "w szczególności" należy rozumieć w ten sposób, że rada może wziąć pod uwagę i ustanowić w przedmiotowej uchwale jeszcze inne czynniki podwyższające i obniżające, ale nie zamiast tych, które wskazano w ustawie, lecz wyłącznie obok nich”*.

Przedmiotowa uchwała nie reguluje zatem w sposób kompletny zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu, a co za tym idzie, jest pozbawiona elementu obligatoryjnego, co w świetle obowiązujących przepisów, należy uznać za niedopuszczalne.

Zdaniem Organu Nadzoru, żaden z elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 cytowanej ustawy nie może zostać pominięty, bądź uregulowany w sposób niepełny w akcie prawa miejscowego, stanowiącym na podstawie tego przepisu. Aby prawidłowo wypełnić wspomnianą delegację ustawową organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy uchwalaniu powyższego programu powinien w pierwszej kolejności mieć na uwadze elementy wskazane przez ustawodawcę w art. 21 ust. 2 ustawy i ich pełną realizację. Niepełne uregulowanie przez radę gminy któregoś z wyżej wymienionych elementów wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 18 marca 2010 r., II SA/Sz 1416/09; wyrok WSA w Opolu z 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07, wyrok WSA w Opolu z 15 listopada 2004 r., II SA/Wr 1567/02) stanowiąc podstawę stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, ze względu na niepełną realizację normy kompetencyjnej.

Ponadto, Rada Miasta Jedlina-Zdrój stanowiąc § 10 ust. 7 uchwały określiła, że „Stawka czynszu za lokal socjalny to połowa stawki najniższego czynszu obowiązującego w zasobie mieszkaniowym Gminy Jedlina-Zdrój, z uwzględnieniem czynników obniżających ich wartość użytkową o których mowa w § 10 ust. 4”. Podejmując tego rodzaju regulację Rada wykroczyła poza zakres swojej ustawowej kompetencji naruszając przy tym art. 23 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym „Stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym”. Przepis ustawowy jednoznacznie wskazuje jaka jest maksymalna wysokość czynszu w lokalu socjalnym, pozostawiając organowi gospodarującemu mieszkaniowym zasobem gminy, możliwość określenia stawki czynszu w niższej wysokości. Regulacja kwestionowanego § 10 ust. 7 uchwały ustanawia sztywną stawkę pozbawiając tym samym Burmistrza kompetencji do kształtowania wysokości czynszu w gminnym zasobie mieszkaniowym, a zatem pozostaje w sprzeczności z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym gospodarowanie mieniem komunalnym należy do kompetencji organu wykonawczego gminy. Analizowany § 10 ust. 7 uchwały należy zatem uznać za istotnie naruszający prawo.

Biorąc pod uwagę powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia 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:
P. Hreniak