



WOJEWODA LUBELSKI

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.79.2020
WOJEWODY LUBELSKIEGO**

z dnia 31 marca 2020 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXIV/143/2020 Rady Miasta Dęblin z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Dęblin na lata 2020-2025, w części obejmującej rozdział IV w brzmieniu: „Stawki czynszu podwyższa się raz do roku co najmniej o średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym, nie więcej jednak niż 10% dotychczasowej stawki bazowej”, w brzmieniu: „Czynników obniżających wartość użytkową lokali wymienionych w pkt 2 nie stosuje się do stawki czynszu za lokale o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m2 wynajętych w drodze przetargu”, w brzmieniu: „przy czym stawka ta nie może przekroczyć 50% stawki czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie Miasta Dęblin. Czynniki obniżających i podwyższających wartość użytkową lokali określonych w pkt. 1 i 2 nie stosuje się do stawki czynszu za lokal socjalny” oraz część rozdziału IV zatytułowaną „Warunki obniżania czynszu” Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Dęblin na lata 2020-2025, stanowiącego załącznik do niniejszej uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIV/143/2020 Rady Miasta Dęblin z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Dęblin na lata 2020-2025, w części obejmującej rozdział IV w brzmieniu: „Stawki czynszu podwyższa się raz do roku co najmniej o średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym, nie więcej jednak niż 10% dotychczasowej stawki bazowej”, w brzmieniu: „Czynników obniżających wartość użytkową lokali wymienionych w pkt 2 nie stosuje się do stawki czynszu za lokale o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m2 wynajętych w drodze przetargu”, w brzmieniu: „przy czym stawka ta nie może przekroczyć 50% stawki czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie Miasta Dęblin. Czynniki obniżających i podwyższających wartość użytkową lokali określonych w pkt. 1 i 2 nie stosuje się do stawki czynszu za lokal socjalny” oraz część rozdziału IV zatytułowaną „Warunki obniżania czynszu” Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Dęblin na lata 2020-2025, stanowiącego załącznik do niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIV/143/2020 Rady Miasta Dęblin została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 marca 2020 r.

Działając na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2019 r.

Elektronicznie podpisany przez:
Lech Sprawka; Wojewoda Lubelski
dnia 31 marca 2020 r.

EWK + ARM
31.03.2020
Sprawka

WPŁYNEŁO
Kancelaria Ogólna
Urząd Miasta Dęblin
31.03.2020
L. dz. 3113/2020
Ilość załączników
podpis

poz. 1182, z późn. zm.) Rada Miasta Dęblin uchwaliła program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Dęblin, stanowiący załącznik do uchwały.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy, rada gminy uchwala 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. 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.

W rozdziale IV Programu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, zatytułowanym „Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu” Rada postanowiła m. in., że: *„Stawki czynszu podwyższa się raz do roku co najmniej o średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym, nie więcej jednak niż 10% dotychczasowej stawki bazowej”*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza granice upoważnienia przysługującego Radzie.

Tryb dokonywania podwyżek czynszu został bowiem uregulowany w art. 8 i 9 ustawy. Zatem Burmistrz, jako organ gospodarujący mieniem i zawierający umowy z podmiotami wynajmującymi lokale w mieszkaniowym zasobie gminy będzie dokonywał podwyżek czynszu z zastosowaniem zasad określonych w ustawie.

Ustawa określa, że podwyższanie czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, nie może być dokonywane częściej niż co 6 miesięcy. Termin ten biegnie od dnia, w którym podwyżka zaczęła obowiązywać (art. 9 ust. 1b).

Z powyższego przepisu ustawy wynika, że właściciel może dokonywać podwyżek czynszu nie częściej niż co 6 miesięcy, nie zaś „raz do roku”, jak ustaliła Rada w rozdziale

IV Programu. Tym samym Rada dokonała nieuprawnionej modyfikacji regulacji ustawowych.

W dalszej części rozdziału IV Rada wskazała w pkt 1 i pkt 2 czynniki podwyższające i obniżające kwotę bazową czynszu oraz zasady ich stosowania (pkt 3 i 4). W myśl pkt 4 „Czynników obniżających wartość użytkową lokali wymienionych w pkt 2 nie stosuje się do stawki czynszu za lokale o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² wynajętych w drodze przetargu. Stawka czynszu dla lokali socjalnych jest ustalana przez Burmistrza Miasta Dęblin w drodze zarządzenia, przy czym stawka ta nie może przekroczyć 50% stawki czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie Miasta Dęblin. Czynników obniżających i podwyższających wartość użytkową lokali określonych w pkt. 1 i 2 nie stosuje się do stawki czynszu za lokal socjalny”.

Kwestia wysokości stawki czynszu za lokal socjalny została uregulowana w art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Zgodnie z tym przepisem, stawka czynszu w przypadku najmu socjalnego lokalu nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie gminy. Rada nie jest upoważniona do powtarzania ani tym bardziej modyfikowania przepisów ustawowych w podejmowanej uchwale. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiediany był pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (por. m. in. wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95).

Z regulacji ustawowych zawartych w art. 2 ust. 1 pkt 10, art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 4, art. 7 ust. 1, art. 7 ust. 2 i art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) wynika, że obniżki czynszu mogą dotyczyć wszystkich lokali z mieszkaniowego zasobu gminy.

Skoro zatem ustawodawca zobowiązał Radę do określenia w przedmiotowej uchwale zasad polityki czynszowej oraz czynników stanowiących podstawę do obniżenia czynszu wszystkich lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, nie dając jednocześnie temu organowi kompetencji do wycinkowego określenia, jakie kategorie lokali mogą być wyłączone spod tych warunków, Rada nie była władna do wyłączenia stosowania tych regulacji w stosunku do lokali socjalnych. Wyłączenia takie stanowią istotne naruszenie art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 4, art. 7 ust. 1, art. 7 ust. 2 i art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 maja 2011 r., IV SA/Wr 145/11).

Należy także zauważyć, że w obecnym stanie prawnym uchylony został art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) upoważniający radę gminy do określenia w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m². Wobec utraty mocy obowiązującej przez przepisy dotyczące tzw. czynszu regulowanego – istnienie tego przepisu nie znajdowało bowiem uzasadnienia. Lokale o powierzchni użytkowej przekraczającej 80m² wchodzą w skład zasobu mieszkaniowego gminy i służą do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej (art. 2 ust. 1 pkt 10 w zw. z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy). Brak zatem podstaw prawnych do wyłączenia tej kategorii lokali spod warunków obniżania czynszu określanych na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

Rozdział IV Programu zawiera także część zatytułowaną: *Warunki obniżania czynszu*. W postanowieniach tej części przyjęto, że warunki obniżania czynszu zostały określone w Uchwale nr XLII/238/2013 Rady Miasta Dęblin z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta

Dęblin. Obniżki czynszu można udzielić o 10% lub 20% w zależności od średniego miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego. Obniżki czynszu nie udziela się: (...). Jeżeli w okresie przysługiwania obniżki czynszu najemca jest w zwłoce z zapłatą czynszu lub innych opłat za używanie lokalu co najmniej za dwa pełne okresy płatności, obniżka czynszu przestaje przysługiwać z dniem upływu terminu zapłaty drugiego zaległego okresu płatności.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 21 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

Z przepisu art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) wynika m. in., że właściciele lokali mieszkalnych mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, stosować określone obniżki 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 odpowiedniego organu.

Powyższym przepisem ustawodawca dopuścił możliwość obniżenia czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. Wysokość dochodu gospodarstwa domowego, uzasadniająca zastosowanie obniżek czynszu, ustala rada gminy w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych, wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Podstawą prawną do podjęcia takiej uchwały jest przepis art. 21 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów.

W myśl art. 21 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy, zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie obniżek czynszu. Z przyjętej w ustawie o ochronie praw lokatorów (...) systematyki przepisów art. 21 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 wynika, że ustawodawca w sposób celowy rozdzielił kwestie ustalenia zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu w uchwale dotyczącej wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy zaś wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie obniżek czynszu w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych.

Rada gminy nie może zatem w drodze uchwały wydanej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) normować treści, które winny być normowane innym aktem prawnym stanowiącym akt prawa miejscowego, wydanym na podstawie innego, odrębnego upoważnienia ustawowego. Jak słusznie wywiódł Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 grudnia 2013 r. (sygn. akt IV SA/Wr 647/13), „na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jeden akt prawa miejscowego, który wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu, co wprost wynika z § 119 pkt 1 w związku z § 143 zasad techniki prawodawczej. Z przepisów normujących kwestie realizacji zadań gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jej mieszkańców, z uwagi na ich konstrukcję oraz treść, nie można wyprowadzić wniosku, że zezwalają one organowi stanowiącemu gminy na dokonywanie dowolnego przeplatania upoważnień do stanowienia określonych aktów.”.

Rada podejmując uchwałę w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy winna zatem 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 o ochronie praw lokatorów (...).

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co oznacza że obowiązują ją rygory przewidziane dla aktów normatywnych, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W konsekwencji postanowienia tej uchwały w szczególności nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Naruszenie któregokolwiek z wymienionych wymogów będzie, co do

zasady, skutkować nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. np. wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIV/143/2020 we wskazanej części 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

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Miasta Dęblin
- 2) Burmistrz Miasta Dęblin

Dokument podpisany bezpiecznym podpisem elektronicznym

Podpis: Signature-1298574312

Imię: Lech

Nazwisko: Sprawka

Instytucja: Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie

Miejscowość: Lublin

Województwo: lubelskie

Kraj: PL

Data podpisu: 31 marca 2020 r.

Zakres podpisu: Cały dokument