



(00)859007734478282183

WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

PN.4131.339.2020

Olsztyn, dnia 27 września 2020 r.



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713), **stwierdzam nieważność** uchwały Nr XVII/161/2020 Rady Miejskiej w Kisielicach z dnia 14 sierpnia 2020 r. zmieniająca uchwałę Nr XXIV/164/2016 z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia „Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Kisielice na lata 2017-2021”, w części dotyczącej:

- § 1 pkt 1) uchwały w zakresie odnoszącym się do § 3 ust. 2.3 załącznika do uchwały Nr XXV/164/2016, co do **sformułowania**: „którego wzór stanowi załącznik nr 1 do niniejszej uchwały”,
- § 1 pkt 2) uchwały w zakresie odnoszącym się do dodania do § 3 załącznika do uchwały Nr XXV/164/2016 ustępu 2.4, co do **sformułowania**: „Wzór deklaracji o wysokości dochodów stanowi załącznik nr 2.”
- § 1 pkt 2) uchwały w zakresie odnoszącym się do dodania do § 3 załącznika do uchwały Nr XXIV/164/2016 ustępów: 2.5, 2.6, 2.7,
- załącznika Nr 1 do uchwały,
- załącznika Nr 2 do uchwały.

UZASADNIENIE

Uchwałą Nr XVII/161/2020 Rada Miejska w Kisielicach, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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 2020 r. poz. 611), podjęła uchwałę zmieniającą uchwałę Nr XXIV/164/2020 z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia „Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Kisielice na lata 2017-2021”.

Ww. uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 21 sierpnia 2020 r.

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Kisielicach, wprowadziła do Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Kisielice na lata 2018-2021 [dalej: Wieloletni program], stanowiącego załącznik do uchwały Rady Miejskiej w Kisielicach Nr XXIV/164/2016 z dnia 28 grudnia 2016 r., nowe regulacje w przedmiocie obniżki czynszu na wniosek najemcy.

W § 1 pkt 2) uchwały, Rada dodała do § 3 Wieloletniego programu, ustęp 2.5 o treści: „Obniżki czynszu udziela się na okres 12 miesięcy, licząc od pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu złożenia wniosku. W przypadku, gdy utrzymujący się niski dochód członków gospodarstw domowego uzasadniający udzielenie obniżki, wynikający ze złożonego ponownie wniosku wraz z deklaracją o wysokości dochodów to potwierdza, Burmistrz Kisielic może udzielić obniżki na kolejny okres 12 miesięcy.”

Ponadto do § 3 Wieloletniego programu, Rada dodała ustęp 2.6 o treści:

„Obniżki nie stosuje się w odniesieniu do najemców, którzy:

- 1) zalegają z opłatami za używanie lokalu, chyba że podjęli aktywność w zakresie uregulowania zadłużenia np. zawarli stosowne porozumienie dotyczące sposobu spłaty długu i je wypełniają;
- 2) pobierają dodatek mieszkaniowy;
- 3) opłacają czynsz za najem socjalny;
- 4) zamieszkują w lokalach, w których powierzchnia użytkowa przekracza:
 - a) 45,50 m²- dla 1 osoby,
 - b) 52,00 m² - dla 2 osób,
 - c) 58,50 m²- dla 3 osób,
 - d) 71,50 m² – dla 4 osób,
 - e) 84,50 m²- dla 5 osób.”

oraz ustęp 2.7., stanowiący, iż „W stosunku do gospodarstw domowych liczących 6 i więcej osób nie stosuje się ust. 2.6 pkt 4.”

Dodatkowo, do Wieloletniego Programu został dodany wzór wniosku o udzielenie obniżki czynszu, stanowiący załącznik Nr 1 do uchwały Nr XVII/161/2020 oraz wzór deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego, stanowiący załącznik Nr 2 do uchwały Nr XVII/161/2020.

W ocenie organu nadzoru, przywołane powyżej regulacje, zostały podjęte z rażącym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu Cywilnego, 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 poszczególnych 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 współwłaścicieli, a także wydatki 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.

Natomiast z art. 7 ust. 2 ww. ustawy wynika, że właściciele lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia odpowiednio uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zarządzenia wojewody lub uchwały organu wykonawczego państwowej osoby prawnej, 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 lub w zarządzeniu wojewody. Kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy. Skoro zatem przepis rangi ustawowej przewiduje możliwość obniżenia czynszu przez właścicieli lokali, to akt prawa miejscowego, jako akt niższego rzędu w hierarchii źródeł prawa, nie może wprowadzać zasad odmiennych. Rada nie ma kompetencji do decydowania komu nie przysługują obniżki. Zgodnie z art. 8 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie kodeksu cywilnego stawki czynszu ustala

organ wykonawczy gminy zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 21 ust. 2 pkt 4 tejże ustawy, czyli określonymi przez radę gminy zasadami polityki czynszowej i warunkami obniżki czynszu.

Ponadto, wskazać należy, że obniżki, o których mowa w art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów(...), udziela się najemcy na okres 12 miesięcy. W przypadku gdy utrzymujący się niski dochód gospodarstwa domowego to uzasadnia, właściciel, na wniosek najemcy, może udzielać obniżek czynszu na kolejne okresy dwunastomiesięczne (art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów(...)). Najemca ubiegający się o obniżkę czynszu obowiązany jest przedstawić deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego (art. 7 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów(...)). Za dochód, o którym mowa w ust. 2 i 4, uważa się dochód w rozumieniu przepisów o dodatkach mieszkaniowych. W sprawach dotyczących deklarowania oraz wzoru deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego i rodzaju dokumentów, które powinny być przez składających deklaracje przechowywane w celu udostępnienia na żądanie właściciela, stosuje się odpowiednio przepisy o dodatkach mieszkaniowych (art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów(...)). Wskazać również należy, zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2019, poz. 2133), wzór wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego, określa, w drodze rozporządzenia Rada Ministrów.

Akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego lub niewypełniający tego upoważnienia w całości, nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ w demokratycznym państwie prawa nie może funkcjonować akt prawny o charakterze podstawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi - wyrok TK z dnia 10 lipca 2001 r., sygn. P 4/00, OTK 2001, Nr 5, poz. 12.

Uchwalając przepisy prawa miejscowego, rada gminy winna przestrzegać zasady przyzwoitej legislacji, a także przepisów Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), stanowiących, w myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, źródło powszechnie obowiązującego prawa. Organ stanowiący gminy, uchwalając akt prawa miejscowego, zobowiązany jest do uwzględniania przepisów § 118 i § 137, w związku z § 143 załącznika do powołanego rozporządzenia. Stosownie do powołanych regulacji, w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym. Nie zamieszcza się także przepisów prawnych niezgodnych ze wskazanymi aktami normatywnymi, a więc przepisów modyfikujących ich treści. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych, powoduje rażące naruszenie prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tych przepisów. Oznacza to, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez radę gminy

raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, lecz również modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017 r.).

Rada Miejska w Kisielicach ustalając, kiedy obniżki czynszów nie są udzielane wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego, przez co rażąco naruszyła prawo. W zakresie określenia wzoru deklaracji o wysokości dochodów, Rada wkroczyła w kompetencje Rady Ministrów. Ponadto bez podstawy prawnej, Rada określiła wzór wniosku o udzielenie obniżki czynszu, a także dokonała powtórzenia i modyfikacji przepisów ustawowych, regulując zagadnienie okresu na, który udziela się obniżki czynszu oraz możliwości ubiegania się przez najemcę o dalszą obniżkę czynszu.

Mając na uwadze powyższe, postanowiono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojęcki

Otrzymują:
Przewodniczący Rady Miejskiej w Kisielicach,
Burmistrz Kisielic.