



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 3 stycznia 2022 r.

Poz. 1



Wojewoda Lubelski

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.380.2021**

z dnia 30 grudnia 2021 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXX/192/21 Rady Gminy Niedźwiada z dnia 7 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Niedźwiada na lata 2022-2026.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372, ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXX/192/21 Rady Gminy Niedźwiada z dnia 7 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Niedźwiada na lata 2022-2026.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXX/192/21 została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 grudnia 2021 r.

Działając na podstawie 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, ze zm.) Rada Gminy Niedźwiada uchwaliła wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Niedźwiada na lata 2022-2026, stanowiący załącznik do uchwały.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy, rada gminy uchwała 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. Bowiem 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. Wszystkie kwestie określone w tym przepisie składają się bowiem na treść programu.

Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętej uchwały (por. wyroki WSA w Szczecinie z dnia 18 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 1416/09; WSA w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07; WSA w Opolu z dnia 15 listopada 2004 r., sygn. akt II SA/Wr 1567/02; WSA w Lublinie z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt II SA/Lu 670/14).

Organ stanowiący gminy zobowiązany jest do przestrzegania zakresu upoważnienia udzielonego mu przez ustawę. Niewypełnienie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały w całości.

W przedmiotowej uchwale Rada nie określiła wszystkich obligatoryjnych elementów programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Według dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy należy określić planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach.

Tymczasem w rozdziale III Programu określono jedynie, że w ramach gospodarki mieszkaniowej w latach 2022-2026 Gmina Niedźwiada przeprowadzi sprzedaż lokali mieszkalnych zależnie od zainteresowania najemców. W rozdziale VIII ust. 3 Programu przyjęto zaś, że „Ważnym elementem polityki mieszkaniowej gminy pozostaje sprzedaż lokali mieszkalnych”.

Powyższych postanowień nie można uznać za prawidłowe wypełnienie upoważnienia przyznanego Radzie w art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), ponieważ przepis ten nakazuje wyraźnie określić w podjętej uchwale planowaną sprzedaż lokali, wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy – w kolejnych latach.

W przedmiotowej uchwale Rada nie wyczerpała również zakresu upoważnienia określonego w art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, z mocy którego obligatoryjnym elementem wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy są warunki obniżania czynszu.

Upoważnienie do określenia w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu musi być realizowane z uwzględnieniem art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (zob. wyroki NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07, z dnia 25 czerwca 2010 r. sygn. akt I OSK 410/10, z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 984/12).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1 m<sup>2</sup> 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.

Ustawa wskazuje zatem w art. 7 ust. 1 ustawy czynniki, które mogą stanowić podstawę zastosowania podwyższenia i obniżenia czynszu. Czynniki wskazane w cytowanym przepisie są obligatoryjne i muszą być uwzględniane z mocy ustawy przez organ wykonawczy przy ustalaniu stawek czynszu. Zatem skoro ww. przepis nałożył na właścicieli obowiązek uwzględniania określonych czynników podwyższających i obniżających wartość użytkową lokali, to niemożliwym jest korzystanie z tej normy prawnej jedynie w części. Jednocześnie wyliczenie tego rodzaju czynników w tym przepisie nie wyłącza możliwości uwzględnienia przez organ gminy także innych czynników w ramach zasad polityki czynszowej.

Stosownie do treści rozdziału IV ust. 3 Programu, wprowadza się następujące czynniki obniżające lub podwyższające stawkę bazową:

##### 1) obniżające stawkę bazową:

- a) mieszkanie bez urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych,
- b) mieszkanie bez centralnego ogrzewania,
- c) lokal bez łazienki,
- d) wc położone poza budynkiem.

##### 2) podwyższające stawkę bazową z tytułu wyposażenia lokalu w:

- a) położenie lokalu na parterze w budynku wielolokalowym,
- b) lokal z łazienką,
- c) wc położone w budynku,
- d) centralne ogrzewanie,
- e) ciepłą wodę,
- f) bardzo dobry stan techniczny w budynku. Obniżenie lub podwyższenie stawki bazowej czynszu może nastąpić poprzez zsumowanie wszystkich występujących w lokalu tytułów.

Analiza powyższych postanowień wskazuje, iż brak jest w przyjętym przez Radę Programie wskazania czynników wpływających na wartość użytkową lokali ze względu na położenie budynku.

Pogląd o obowiązku uwzględnienia przez organ stanowiący gminy wszystkich określonych w art. 7 ust. 1 ustawy czynników mających wpływ na wysokość stawek czynszu jest ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok NSA z 16 lipca 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1049/02, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 grudnia 2005 r., sygn. akt IV SA/Po 760/05, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt IV SA/Wr 597/09, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 171/13; wyroki NSA z dnia 12 lutego 2008 r., I OSK 1764/07; z dnia 25 czerwca 2010 r., I OSK 410/10; z dnia 9 stycznia 2013 r., I OSK 984/12, a także wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 września 2014r., II SA/Lu 670/14).

W wyroku z dnia 12 lutego 2008r. NSA stwierdził, że skoro przepis używa sformułowania "w szczególności" to elementy z pkt od 1 do 4 muszą być wzięte pod uwagę, jednak ustawodawca nie wyklucza, że jeszcze inne elementy mogą wpłynąć na obniżenie bądź podwyższenie czynszu. Należy jednak uznać, że uwzględnienie elementów z pkt 1 do 4 stanowią minimum, które uchwałodawca powinien uwzględnić.

Pominięcie przez radę gminy wymienionych w ustawie elementów wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi zaś istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Odnosząc się do pisma z dnia 27 grudnia 2021 r. znak: RO.0711.47.2021.ZP w którym zadeklarowano, iż Rada Gminy Niedźwiada podejmie nową uchwałę na sesji Rady Gminy Niedźwiada zaplanowanej na dzień 28 grudnia 2021 r. wyjaśniam, iż w świetle stanowiska Najwyższej Izby Kontroli przyjętego w wynikach kontroli "Nadzór Wojewodów nad stanowaniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego" (Nr ewid. 186/2019/P/19/103/LWA), organ nadzoru nie jest uprawniony do odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia

nadzorczego z powodu zadeklarowania przez jednostkę samorządu terytorialnego zmiany albo uchylenia uchwały kwestionowanej w toku postępowania nadzorczego. Zmiana stanowiska organu nadzorczego w tej kwestii została przekazana do jednostek samorządu terytorialnego pismem z dnia 8 września 2020 roku, znak: PN-II.40.39.2020.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXX/192/21 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) Wójt Gminy Niedźwiada,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Niedźwiada