



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 15 kwietnia 2024 r.

Poz. 2324



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.143.2024

z dnia 12 kwietnia 2024 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr LII/374/2024 Rady Gminy Skierbieszów z dnia 22 marca 2024 r. w sprawie uchwalenia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Skierbieszów na lata 2024-2028”**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LII/374/2024 Rady Gminy Skierbieszów z dnia 22 marca 2024 r. w sprawie uchwalenia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Skierbieszów na lata 2024-2028”.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr LII/374/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 marca 2024 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 2023 r. poz. 725) Rada Gminy Skierbieszów uchwaliła wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Skierbieszów na lata 2024-2028. Program stanowi 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 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).

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 ocenie organu nadzoru w przedmiotowej uchwale Rada Gminy nie wyczerpała zakresu upoważnienia określonego w art. 21 ust. 2 ww. ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. bowiem nie uwzględniła wszystkich obligatoryjnych elementów programu.

Jak stanowi art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) obligatoryjnym elementem wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy jest prognoza dotycząca stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach.

Przedmiotowa uchwała nie zawiera prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego w poszczególnych latach, do czego Rada była zobligowana z mocy powyższego przepisu ustawy.

W załączniku do uchwały w rozdziale 1 w tabeli wskazano jedynie aktualną wielkość i stan techniczny mieszkaniowego zasobu gminy. Rada wskazała ponadto, że „nie przewiduje się zmian w wielkości zasobu mieszkaniowego w okresie objętym Programem” (ust. 2); „W okresie objętym programem nie przewiduje się powiększenia zasobu gminy poprzez budowę nowych budynków” (ust. 4).

Uchylenie się od dokonania wymaganej prognozy w rozbiciu na poszczególne lata stanowi naruszenie art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), bowiem uchwała nie realizuje wyraźnych wytycznych określonych w tym zakresie w upoważnieniu ustawowym.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 27 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1197/20: „zaskarżona uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy dotyczy nieuwzględnienia zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 2 ustawy. Z tej racji, uwzględniając konieczność umieszczenia w programie wszystkich elementów z art. 21 ust. 2 ustawy, podzielić należy stanowisko Wojewody, że przyjęta przez Radę uchwała nie określa w wymaganym zakresie, wskazanej w pkt 1 przepisu, prognozy wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach (...). W zakresie tej części programu Rada poprzestała na opisie aktualnej wielkości zasobu mieszkaniowego gminy poprzez wskazanie budynków komunalnych oraz lokali gminnych w budynkach wspólnot mieszkaniowych oraz bardzo ogólne zamierzenia w tym zakresie w określonym ogólnie okresie czasu”.

W rozdziale 2, zatytułowanym „Analiza potrzeb oraz remontów i modernizacji wynikających ze stanu technicznego budynków i lokali z podziałem na kolejne lata” Rada Gminy określiła – w formie tabeli – plan remontów i modernizacji budynków i lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy

z podziałem na kolejne lata. W uchwale nie określono natomiast analizy potrzeb w zakresie remontów i modernizacji.

Analiza potrzeb w zakresie remontów – obok planu remontów i modernizacji – stanowi jeden z obligatoryjnych elementów wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowego zasobu gminy, w myśl art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

Stosownie do treści art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), obligatoryjnym elementem wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy są warunki obniżania czynszu.

Jak wywiedziono w orzecznictwie sądów administracyjnych uprawnienie 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 czynniki, które stanowią 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.

W rozdziale 4 ust. 2 Programu postanowiono: „*Stawkę czynszu za 1m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy ustala się z uwzględnieniem następujących czynników podwyższających lub obniżających wartość użytkową lokalu:*

- 1) *czynniki obniżające stawkę bazową o 10%*
  - a) *lokal bez instalacji centralnego ogrzewania*
  - b) *złego stanu technicznego lokalu*
  - c) *braku wody bieżącej*
- 2) *czynniki podwyższające stawkę bazową o 20%*
  - a) *lokal z instalacją wodno-kanalizacyjną*
  - b) *lokal z doprowadzonym centralnym ogrzewaniem*
  - c) *lokal z W.C. (łazienka w lokalu)”.*

Jak wynika z powyższego Rada Gminy Skierbieszów jako czynniki obniżające (podwyższające) wartość lokalu wskazała tylko jeden z czynników wymienionych w art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), tj. wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje.

W Programie nie zostały natomiast wskazane czynniki wpływające na wartość użytkową lokali ze względu na położenie budynku, położenie lokalu w budynku, stan urządzeń technicznych i instalacji oraz ogólny stan techniczny budynku.

Zdaniem organu nadzoru przepis art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) nie pozostawia Radzie Gminy swobody w zakresie uwzględnienia czynników wpływających na wysokość czynszu określonych

w ustawie. Przepis ustawy w sposób bezwzględny wymaga zróżnicowania stawek czynszu w zależności od położenia lokalu, położenia lokalu w budynku, wyposażenia budynku i lokalu w urządzenie techniczne i instalacje oraz ich stanu, a także w zależności od ogólnego stanu technicznego budynku.

Pogląd o konieczności określenia w uchwale, w jaki sposób wpływają na wysokość stawek czynszu czynniki wymienione w ustawie jest ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. m.in. 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., 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).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt II SA/Lu 670/14 orzekł: „*W ocenie Sądu, już sam brak w przyjętym uchwałą Rady Gminy L. z dnia [...] kwietnia 2014 r. "Wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy L. na lata 2014-2019" wszystkich obligatoryjnych elementów takiego dokumentu, dawał organowi nadzoru podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały. (...) Ponadto organ nadzoru zasadnie dostrzegł, iż wzruszona przez niego uchwała naruszała art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Organ gminy, określając zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżenia czynszu, bezspornie bowiem uwzględnił jedynie jeden z czterech wymienionych w tym przepisie czynników (tj. jedynie wyposażenie budynków i lokali w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan), podczas gdy wszystkie one wymagały uwzględnienia (por. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07, LEX nr 463969)*”.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) obligatoryjny element wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowego zasobu gminy stanowi określenie sposobu i zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywanych zmian w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach.

Zatem w przypadku, gdy w latach objętych programem nie przewiduje się zmian w zarządzaniu mieszkaniowym zasobem gminy, stosowna informacja w tym zakresie powinna znaleźć się w treści uchwalonego programu.

W przedmiotowym programie, w rozdziale 5 zatytułowanym „Sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy” przyjęto, że: „*1. Zarządzanie budynkami i lokalami z zasobu gminy wykonuje bezpośrednio Wójt Gminy*”; „*2. Sprawy mieszkaniowe w Urzędzie Gminy prowadzi Inspektor ds. Gospodarki Mieniem Komunalnym*”.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja ust. 2 w rozdziale 5 wykracza poza zakres upoważnienia przysługującego Radzie Gminy. Organ stanowiący gminy nie jest bowiem upoważniony do nakładania obowiązków na pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędzie gminy.

Takimi unormowaniami Rada Gminy wkroczyła w sferę kompetencji organu wykonawczego – Wójta Gminy Skierbieszów, który jest kierownikiem urzędu gminy oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym).

Do kompetencji Wójta jako kierownika urzędu i zwierzchnika służbowego pracowników urzędu gminy – należy wyłączne prawo nakładania na pracowników samorządowych obowiązków związanych z realizacją wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, w tym również problematyką dotyczącą „spraw mieszkaniowych”.

Zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia, a zatem to organ wykonawczy gminy uprawniony jest do podziału zadań pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne kierowanego przez siebie urzędu.

Jak stanowi art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) obligatoryjnym elementem wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy jest 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 nieruchomością wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także koszty inwestycyjne.

Analiza postanowień rozdziału 7 Programu, zatytułowanego: „Wysokość wydatków w kolejnych latach” wykazała, iż Rada Gminy nie określiła wysokości kosztów bieżącej eksploatacji, kosztów remontów oraz kosztów modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także kosztów inwestycyjnych, w kolejnych latach. W ust. 1 Rozdziału 7 przyjęto jedynie, że *wysokość wydatków w poszczególnych latach objętych programem będzie uzależniona od wzrostu kosztów eksploatacji, kosztów remontów, modernizacji lokali i budynków, a także wzrostów kosztów inwestycyjnych.*

Pominięcie przez radę gminy któregoś z 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.

Nadmieniam, że opisane wady prawne były już przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 4 maja 2023 r., znak: PN-II.4131.188.2023 stwierdzającego nieważność uchwały Nr XLII/316/2023 Rady Gminy Skierbieszów z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Skierbieszów na lata 2023-2027”.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LII/374/2024 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

**Krzysztof Komorski**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Skierbieszów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Skierbieszów