



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 25 kwietnia 2024 r.

Poz. 2510



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.133 .2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 23 kwietnia 2024 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr LXXIX/379/2024 Rady Gminy Stanin z dnia 21 marca 2024r.
w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Stanin na
lata 2024-2029.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXIX/379/2024 Rady Gminy Stanin z dnia 21 marca 2024r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Stanin na lata 2024-2029.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXXIX/379/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 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 Stanin uchwaliła wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Stanin na lata 2024-2029. 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 § 2, w tabeli wskazano jedynie aktualną wielkość i stan techniczny mieszkaniowego zasobu gminy. Rada wskazała ponadto, że *w okresie objętym programem tj. w latach 2024-2029 nie planuje się powiększenia mieszkaniowego zasobu gminy poprzez zakup lub budowę nowych lokali mieszkalnych (§3) Poprawa istniejącego stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy Stanin może nastąpić poprzez zaangażowanie nakładów finansowych na termomodernizację budynków oraz konserwację i remont lokali mieszkalnych (§ 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 ogólnikowe zamierzenia w tym zakresie w określonym ogólnie okresie czasu”.

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 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.

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 § 7 ust. 2 Programu Rada postanowiła, że *ustalona stawka bazowa czynszu stanowi 100% i będzie obniżana o odpowiedni % w zależności od czynników zmniejszających wartość użytkową lokalu, a w szczególności od:*

- 1) *położenia lokalu w budynku na II i wyższym piętrze - zmniejszenie 5%,*
- 2) *wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu:*
 - a) *wodno-kanalizacyjnych - brak instalacji - 15%, zły stan urządzeń i instalacji - 5%*
 - b) *instalacji CO i gazu - brak instalacji - 10%, zły stan urządzeń i instalacji - 5%.*

Jak wynika z powyższego Rada Gminy Stanin jako czynniki obniżające wartość lokalu wskazała takie czynniki jak: położenie lokalu w budynku oraz wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan.

W Programie nie zostały natomiast wskazane czynniki wpływające na wartość użytkową lokali ze względu na położenie budynku 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 urządzenia 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 przyjętej uchwałę 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 urządzenie 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)*”.

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 nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także koszty inwestycyjne.

Analiza postanowień, § 10 Programu wykazała, iż Rada Gminy nie określiła wysokości kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, kosztów modernizacji, a także kosztów inwestycyjnych, w kolejnych latach.

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.

Pobocznie należy wskazać na niejednoznaczność postanowień zawartych w § 6 Programu, który stanowi, że: „*Nie planuje się sprzedaży lokali mieszkalnych w latach 2024-2029*” (ust. 1); „*W razie ewentualnego planowania sprzedaży lokali mieszkalnych należy brać pod uwagę:*

- 1) *wielkość zasobu, który może być objęty sprzedażą,*
- 2) *ocenę dotychczasowej sprzedaży,*
- 3) *działania zmierzającego do poprawy wykorzystania zasobu mieszkaniowego gminy*” (ust. 2).

Z § 6 ust. 1 Programu wynika, że gmina nie planuje sprzedaży lokali w latach 2024-2029 podczas gdy treść § 6 ust. 2 wskazuje, że taka sprzedaż może być planowana.

W celu realizacji upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy, Rada Gminy powinna w uchwale wskazać harmonogram planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach obowiązywania programu. W przypadku natomiast, gdy w latach objętych programem nie planuje się sprzedaży lokali wchodzących w skład zasobu gminy, stosowna informacja w tym zakresie powinna znaleźć się w treści uchwalonego programu.

Powyższe powinno w sposób jasny i czytelny wynikać z treści uchwały.

Uchwała Nr LXXIX/379/2024 jest aktem prawa miejscowego. Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXIX/379/2024 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. Przewodniczący Rady Gminy Stanin
2. Wójt Gminy Stanin