



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 5 kwietnia 2024 r.

Poz. 1998

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.123.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 29 marca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) **stwierdzam nieważność uchwały Nr LXXVII/704/2024 Rady Miejskiej Ruciane-Nida z dnia 26 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Ruciane-Nida na lata 2023-2028”.**

#### Uzasadnienie

Rada Miejska Ruciane-Nida, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy *o samorządzie gminnym* oraz art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku *o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* (Dz. U. z 2023 r., poz. 725), przyjęła uchwałę, o której mowa na wstępie. „Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Ruciane-Nida na lata 2023 - 2028”, zwany dalej: Programem, stanowi załącznik do uchwały.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 29 lutego 2024 r.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy *o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o 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;
- 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.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), gmina tworzy warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Jest to jej zadanie własne. W celu realizacji tego zadania, na podstawie art. 20 ust. 1 ww. ustawy, gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy. W przypadku utworzenia gminnego zasobu mieszkaniowego powstaje potrzeba gospodarowania nim zgodnie z przeznaczeniem do jakiego został utworzony, a więc dla zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Decyzją ustawodawcy, gospodarowanie gminnym zasobem mieszkaniowym ma się odbywać w oparciu o wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy o określonej przez ustawodawcę minimalnej treści.

W związku z powyższym, program powinien w sposób kompleksowy normować kwestię gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na kolejne lata (na co najmniej pięć kolejnych lat) i zawierać wszystkie elementy wskazane przez ustawodawcę jako obligatoryjna część programu. Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego wprowadza otwarty katalog zagadnień, które powinny znaleźć się w uchwale rady gminy, podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1. Oznacza to, że mogą znaleźć się w niej regulacje niewymienione w przytoczonych wyżej punktach, ale jednocześnie obligatoryjnie mają się w niej znaleźć wszystkie elementy w nich wymienione. Ustawa wskazuje jednoznacznie, jakie elementy stanowią obligatoryjną treść uchwały, będącej wieloletnim programem gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Żaden z elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), nie może zostać pominięty w stanowionym na podstawie tego przepisu akcie prawa miejscowego. Wskazane w tym przepisie zagadnienia zostały przez ustawodawcę uznane nie tylko za niezbędne, ale także za przedmiotowo istotne dla wypełnienia funkcji, jaką ma pełnić wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy - zakresienia kierunków i celów działania w zakresie gospodarowania zasobem. Prawidłowa realizacja delegacji ustawowej wymaga pełnego uregulowania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wszystkich elementów wskazanych przez ustawodawcę. Pominięcie przez radę gminy któregoś z nich skutkuje brakiem pełnego wykonania upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (porównaj: wyrok WSA z dnia 18 marca 2010 r., II SA/Sz 1416/09, LEX nr 605562; wyrok WSA z dnia 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07, LEX nr 381693; wyrok z dnia WSA z 15 listopada 2004 r., II SA/Wr 1567/02, LEX nr 174906). Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego, przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

W ocenie organu nadzoru, uchwała Nr LXXVII/704/2024 Rady Miejskiej Ruciane-Nida w sposób rażąco narusza prawo, ponieważ Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Ruciane-Nida na lata 2023-2028, stanowiący załącznik do uchwały, nie zawiera wszystkich elementów wymaganych art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego. Przedmiotowy wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, nie zawiera regulacji w zakresie:

- prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach,
- analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata,
- warunków obniżania czynszu.

W § 2 ust. 2 Programu brzmi: „Zakłada się, że w latach 2023 - 2028 mieszkaniowy zasób gminy Ruciane-Nida ulegnie zmniejszeniu na skutek sprzedaży lokali na rzecz dotychczasowych najemców”. Natomiast w § 3 ustęp 1 Rada Miejska Ruciane-Nida wskazała stan techniczny zasobów mieszkaniowych w latach 2023-2028. Stanowi on, że stan techniczny gminnych budynków mieszkalnych w ujęciu procentowym przedstawia się następująco: a) dobry - 68,59 %, b) średni - 23,59 %, c) zły - 7,82 %. W ustępie 2 § 3 przewiduje się, iż część lokali, o których mowa w ust. 1 stopniowo będzie przeznaczona do remontów.

Zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska Ruciane-Nida nie wypełniła delegacji ustawowej w zakresie ustalenia prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Rada w przedmiotowym programie nie zawarła również treści dotyczących prognozy stanu technicznego lokali wchodzących w skład zasobu gminnego w poszczególnych latach obowiązywania planu. Zapisy uchwały dotyczą wyłącznie aktualnego stanu technicznego gminnych budynków mieszkalnych w ujęciu procentowym wchodzących w skład gminnego zasobu mieszkaniowego. W takim przypadku regulacja

programu nie wypełnia w całości postanowień art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, gdyż ustawodawca we wskazanym przepisie wprost określił, że prognoza wielkości zasobu mieszkaniowego gminy oraz prognoza stanu technicznego tego zasobu powinna zostać ustalona z podziałem na kolejne lata oraz lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne.

Pogląd ten znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 lutego 2013 r. sygn. akt IV SA/Wr 451/12.

W § 6 ust. 1 rada uchwaliła, że w celu poprawy stanu technicznego budynków planuje się wykonanie w latach 2023 - 2028 prac remontowych i modernizacyjnych, jak niżej:

- 1) remonty dachów - średnio 2 rocznie, w zależności od zaplanowanych na ten cel środków finansowych,
- 2) remonty elewacji - średnio 2 rocznie, w zależności od zaplanowanych na ten cel środków finansowych,
- 3) wymiana stolarki okiennej i drzwiowej - według potrzeb zgłaszanych przez najemców i zaplanowanych na ten cel środków finansowych,
- 4) wewnętrzna instalacja grzewcza lokalu - według aktualnych potrzeb najemców.

W ustępie 2 § 6 postanowiła natomiast, że realizacja w latach 2023 - 2028 planu remontów i modernizacji uzależniona będzie od środków finansowych posiadanych w budżecie Gminy Ruciane-Nida w danym roku. Zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska Ruciane-Nida nie wypełniła delegacji ustawowej w zakresie analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska Ruciane-Nida nie określiła warunków obniżania czynszu, a wymóg taki zawiera art. 21 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy. Zgodnie z tym przepisem rada gminy jest zobowiązana objąć postanowieniami uchwały między innymi warunki obniżania czynszu, które nie są tożsame z czynnikami podwyższającymi lub obniżającymi wartość użytkową lokali, o jakich mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. *o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego*. W ustępie 4 zatytułowanym „Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu”, w tabeli 5 zatytułowanej „Czynniki podwyższające i obniżające stawkę czynszu” Rada Miejska Ruciane-Nida ustaliła jedynie czynniki obniżające i podwyższające wartość użytkową lokalu, które zależne są od rodzaju lokali i wyposażenia.

W art. 7 ust. 2 ww. ustawy ustawodawca wskazał, że właściciele lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy 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 organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzeniu wojewody. Kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy.

Przepis ten stanowi więc o obniżkach czynszu, które mogą być udzielone w oparciu o warunki obniżania czynszu, określone na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 4 cytowanej wyżej ustawy.

Jak wskazuje powyższe, ustawa nie uprawnia rady gminy do uchwalenia obniżek czynszu, ale obliguje radę do uregulowania w programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy warunków jego obniżania i tym samym nie zezwala na wyłączenie potencjalnej możliwości stosowania obniżek czynszu. Rada Miejska Ruciane-Nida nie wyczerpała przedmiotową uchwałą dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy *o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*, co należy ocenić jako istotne naruszenie prawa. Pominięcie przez radę gminy obligatoryjnych elementów regulacji, określonej w art. 21 ust. 2 ww. ustawy, skutkuje brakiem pełnej realizacji dyspozycji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem uchwały. Pełna realizacja upoważnienia wynikającego, z art. 21 ust. 2 ww. ustawy, wymaga ujęcia w programie wszystkich elementów, wymienionych w tym przepisie. Skutki niezgodności z prawem uchwały rady gminy określa przepis ustawy *o samorządzie gminnym*, zgodnie z którym uchwała sprzeczna z prawem jest nieważna.

Ponadto w § 9 ust. 1 Rada Miejska Ruciane-Nida postanowiła, że sprzedaż lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Ruciane-Nida odbywać się będzie na

dotychczasowych zasadach w oparciu o obowiązujące przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz według zasad określonych odrębnymi uchwałami Rady Miejskiej Ruciane-Nida.

Z uwagi na fakt, że wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy jest aktem prawa miejscowego, jego postanowienia powinny być spójne, konkretne i nie pozostawiające wątpliwości. Użyte w uchwale sformułowanie „według zasad określonych odrębnymi uchwałami Rady Miejskiej Ruciane-Nida (...)” bez wskazania konkretnych uchwał, stwarzają wątpliwości interpretacyjne.

Na koniec wskazać również należy, że przyjęty przez Radę Miejską Ruciane-Nida Program obejmuje okres od 2023 do 2028 roku, jednakże mając na względzie datę podjęcia Programu - 26 lutego 2024 r. oraz fakt, iż jego ewentualne wejście w życie nastąpiłoby dopiero w 2024 roku, nie jest możliwe, iż miałby on zastosowanie do roku 2023.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

**Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.**

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
Mateusz Szauer  
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski