



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 2 marca 2023 r.

Poz. 2409

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.69.2023.8

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 lutego 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

#### **orzekam**

nieważność uchwały nr XLVII/354/2023 Rady Gminy Pępowo z dnia 24 stycznia 2023 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Pępowo na lata 2023-2027 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 24 stycznia 2023 r. Rada Gminy Pępowo podjęła uchwałę nr XLVII/354/2023 w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Pępowo na lata 2023-2027.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 21 ust. 1 pkt 1 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 172 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 25 stycznia 2023 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej "Konstytucja RP", organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 21 stycznia 2009 r. III SA/Łd 564/08; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r. II SA/Wr 364/98, opublikowano w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej "CBOSA").

Jednym z podstawowych zadań władzy publicznej jest prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. W szczególności ma to się przejawiać w przeciwdziałaniu bezdomności, wspieraniu rozwoju budownictwa socjalnego oraz popieraniu działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (art. 75 ust. 1 Konstytucji RP).

Rozwinięciem powołanego przepisu Konstytucji RP są art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) dalej "ustawa o samorządzie gminnym", który stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie gminnego budownictwa mieszkaniowego należy do zadań własnych gminy oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r.

o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 172 ze zm.), dalej "ustawa", który stanowi, że do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej.

W myśl art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy, rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel.

Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, stosownie do art. 21 ust. 2 ustawy, 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".

W zakresie przedmiotowym przepis art. 21 ust. 2 ustawy nie tworzy zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, o czym świadczy użyte wyrażenie "w szczególności". Zaakcentować jednak należy, że uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w tym przepisie, przy czym omawiana delegacja ustawowa nie ma charakteru zamkniętego.

Istotne jest jednak, aby rada w programie zamieściła postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Pominięcie bądź niewypełnienie dyspozycji któregoś z obligatoryjnych elementów powoduje, iż taka uchwała dotknięta jest istotną wadą prawną skutkującą koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 stycznia 2021 r. II SA/Wa 1197/20, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 18 lutego 2020 r. III SA/Łd 1071/19 - CBOSA).

Organ nadzoru stwierdza, że Rada Gminy Pępowo nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, tj. w zakresie określenia warunków obniżania czynszu.

Zgodnie bowiem z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, winien obejmować zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. W myśl art. 8 pkt 1 ustawy, jeżeli właścicielem jest jednostka samorządu terytorialnego, stawki czynszu, o których mowa w art. 7 ustawy, ustala organ wykonawczy tej jednostki, w przypadku gminy - zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. Z kolei w myśl 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.

Tymczasem rada w § 8 wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Pępowo na lata 2023-2027, dalej "Program", stanowiącego załącznik do uchwały ustaliła następujące "czynniki obniżające stawkę czynszu: - wspólne wc na korytarzu - 5 %- brak centralnego ogrzewania - 5 %- brak instalacji sanitarnej - 5 %- lokal na poddaszu budynku - 5 % - dostateczny stan techniczny budynku - 5 %".

Jak wynika z aktualnego orzecznictwa sądownoadministracyjnego, przy określaniu zasad polityki czynszowej rada gminy zobowiązana jest do uwzględnienia czynników mających wpływ na wysokość stawek czynszu określonych w art. 7 ust. 1 ustawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 kwietnia 2020 r., I OSK 837/19; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 czerwca 2020 r., I OSK 410/10 - CBOSA). Oznacza to, że wszystkie z wymienionych w art. 7 ust. 1 ustawy czynników muszą zostać uwzględnione przy ustalaniu czynszu, i to w sposób szczegółowy. Program powinien konkretyzować, w jaki sposób czynniki wpływają na wartość użytkową lokali i rada winna również dokonać ich wartościowania. Zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, wyrażonym w wyroku z 15 czerwca 2020 r., II SA/Gl 1456/19, CBOSA: "Regulując zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu Rada powinna była uwzględnić co najmniej wszystkie wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy czynniki, tj.: położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, ogólny stan techniczny budynku. Konieczne było także przypisanie każdemu z tych czynników określonej wartości, o którą obniżony zostanie czynsz".

Treść § 8 Programu wskazuje, że rada, określając zasady polityki czynszowej i warunki obniżania czynszu, nie uwzględniła czynnika obniżającego czynsz w postaci położenia budynku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1) ustawy. Brak uwzględnienia w Programie wszystkich czynników wymienionych w art. 7 ust. 1 ustawy uznać należy za istotne naruszenie norm art. 21 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Michał Zieliński

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Pępowo

Wójt Gminy Pępowo