



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 2 maja 2013 r.

Poz. 2912



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**  
NK-N.4131.101.5.2013.JK8

Wrocław, dnia 29 kwietnia 2013 r.

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Pęcław nr XIX/129/13 z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Pęcław na lata 2013–2018.

### UZASADNIENIE

Na sesji dnia 26 marca 2013 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz 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 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.), Rada Gminy Pęcław podjęła uchwałę nr XIX/129/13 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Pęcław na lata 2013–2018.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 2 kwietnia 2013 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 1 w zw. z art. 21 ust. 2 pkt 1, 2 i 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zwanej dalej ustawą o ochronie praw lokatorów, oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Podjętą przedmiotową uchwałę Rada zrealizowała przyznane jej przez ustawodawcę upoważnienie określone w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Zgodnie z tą regulacją, rada gminy uchwała wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Ustawodawca przyznając radzie gminy ww. upoważnienie w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów postanowił ponadto, że 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, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne;
- 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 wydatków 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 wydatki 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 tym miejscu stwierdzenia wymaga, że program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy ma charakter aktu planowania, aktu polityki gminnej, który powinien kształtować politykę gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym przez organy gminy. Program powinien zatem, przy spełnieniu wymogów co do jego treści określonych w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, zawierać zarówno aktualną ocenę stanu zasobu mieszkaniowego gminy, jak również stanowić pewną prognozę na przyszłość w zakresie faktycznego gospodarowania tym zasobem. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów gmina tworzy warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej jako zadanie własne. W celu realizacji tego zadania na podstawie art. 20 ustawy o ochronie praw lokatorów gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy. Jednocześnie 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.

W związku z powyższym program określający wszystkie elementy wskazane przez ustawodawcę powinien w sposób kompleksowy normować kwestię gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na kolejne lata (na co najmniej pięć kolejnych lat), ponieważ tylko takie ukształtowanie treści programu może spełnić swoją funkcję określenia kierunków i celów działania w zakresie gospodarowania zasobem.

Z redakcji przepisu art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów należy wywieść wnioski, że ustawodawca wskazał w sposób enumeratywny na te elementy wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, które są niezbędne w uchwale regulującej przedmiotową kwestię. Są to zagadnienia, które ustawodawca uznaje nie tylko za niezbędne, ale także za przedmiotowo istotne dla wypełnienia funkcji, jaką ma pełnić wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (tu: Rada Gminy) został upoważniony na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 ustawy również do poszerzenia postanowień określających wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Wynika to z faktu posłużenia się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności”. Jednakże należy zauważyć, że aby prawidłowo wypełnić delegację ustawową organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy uchwalaniu powyższego programu powinien w pierwszej kolejności mieć na uwadze elementy wskazane przez ustawodawcę w art. 21 ust. 2 ustawy i ich pełną realizację. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 18 marca 2010 r., II SA/Sz 1416/09; wyrok WSA w Opolu z 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07, wyrok WSA w Opolu z 15 listopada 2004 r., II SA/Wr 1567/02). 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. Zauważyć przy tym trzeba, że wszystkie kwestie określone w ust. 2 składają się na treść wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, o czym świadczy, jak już wskazano powyżej, regulacja zawarta w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Tymczasem analiza przedmiotowej uchwały pozwala stwierdzić, że nie zawiera ona w swej treści wszystkich z obligatoryjnych elementów, wymaganych na mocy art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Uchwała ta nie zawiera bowiem:

- 1) prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne – za realizację ww. elementu uchwały nie może zostać uznane samo określenie struktury lokali mieszkalnych i ich stanu technicznego na dzień podjęcia uchwały, nieuwzględniające prognozy i podziału na poszczególne lata obowiązywania programu. Co więcej, Rada nie dokonała podziału na lokale mieszkalne i socjalne, co również stanowiło wymóg art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (§ 3),
- 2) analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata – za realizację ww. elementu uchwały nie może zostać uznany zapis § 4, zgodnie z którym remonty w budynkach z zasobami mieszkaniowymi Gminy będą wykonywane sukcesywnie, w miarę posiadanych środków finansowych jakimi dysponuje gmina. Podobnie w tym przypadku Rada

nie dokonała wymaganego przez ustawodawcę podziału na kolejne lata obowiązywania programu oraz nie zawarła w treści tej uchwały analizy potrzeb i planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, o czym mowa w art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów;

- 3) planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach – Rada w § 5 ust. 1 uchwały wskazała sposób sprzedaży lokali, a w § 5 ust. 2 wymieniła lokale, które są wyłączone ze sprzedaży. Niemniej jednak ww. zapisy uchwały nie mogą zostać zakwalifikowane nie tylko jako określenie planowanej sprzedaży lokali, ale także sprzedaży lokali w kolejnych latach obowiązywania programu.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na postawie i w granicach prawa. Za takie nie może zostać uznane wybiórcze, nieuwzględniające sprecyzowanego przez ustawodawcę w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, określenie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Tym samym, skoro przedmiotowa uchwała nie wypełnia dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, zasadnym jest orzeczenie o nieważności uchwały w całości jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 7 Konstytucji RP oraz art. 21 ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów

Abstrahując od powyższego, w trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru ustalił, że również poszczególne jej regulacje naruszają prawo w sposób istotny.

W § 6 ust. 1 uchwały, ustalając zasady polityki czynszowej, Rada:

- w punkcie 3 wskazała, że „ustala się opłatę za najem pomieszczeń gospodarczych związanych z najmem lokalu mieszkalnego w wysokości 25% stawki bazowej za 1 m<sup>2</sup> powierzchni. Nie dotyczy to pomieszczeń przynależnych.”,
- w punkcie 6 zawarła zapis, zgodnie z którym „jeżeli najemca podpisze umowę o remont bądź modernizację najmowanego lokalu mieszkalnego, a zakres remontu leży po stronie Wynajmującego, obowiązującą stawkę czynszu obniża się o 50%, na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy.”

Z kolei w § 10 pkt 1 lit. b Rada postanowiła, że w celu poprawy wykorzystania i racjonalizacji gospodarowania zasobem podejmowane będą w szczególności następujące działania: przeprowadzanie określonych prac remontowych we własnym zakresie przez najemców lokali.

W tym miejscu wskazania wymaga, że określając zasady polityki czynszowej Rada nie jest władna do stanowienia odnośnie wysokości stawki opłaty, jaka będzie pobierana za najem pomieszczeń gospodarczych z mieszkaniowego zasobu gminy. Mimo że w § 6 ust. 1 pkt 3 uchwały stawka ta nie została określona kwotowo, jej wysokość została określona w sposób sztywny.

Tymczasem na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), zgodnie z którym gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, podmiotem uprawnionym do gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, w tym również do ustalania stawki opłaty za najem pomieszczeń gospodarczych, jest Wójt.

Stwierdzenia wymaga zatem, że o ile w ramach zasad polityki czynszowej Rada byłaby władna do określenia minimalnej bądź też maksymalnej wysokości stawki czynszu za najem pomieszczeń gospodarczych, czyli do ustanowienia swoistych wytycznych, którymi musiałby się kierować organ wykonawczy przy ustalaniu czynszu zarówno za najem lokali mieszkalnych, jak i innych lokali bądź też pomieszczeń wchodzących w skład tego zasobu, o tyle nie była władna do ustalenia tej stawki w sposób sztywny.

W § 6 ust. 1 pkt 6 i § 10 pkt 1 lit. b uchwały Rada odniosła się do kwestii przeprowadzania przez najemców lokali określonych prac remontowych. Wskazania wymaga tutaj, że ani Rada, ani Wójt nie są władni do uzależniania podjęcia określonych działań dotyczących gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, w tym wynajmowania lokali z tego zasobu, obniżenia czynszu bądź też poprawy wykorzystania tego zasobu, od dokonania remontu lokalu przez najemcę.

Zgodnie z art. 6b ustawy o ochronie praw lokatorów, na najemcy ciążyą określone obowiązki dotyczące utrzymania lokalu oraz pomieszczenia, do używania których jest uprawniony oraz naprawy i konserwacji takiego lokalu.

Ponadto, jak stanowi art. 6d ustawy o ochronie praw lokatorów, najemca może wprowadzić w lokalu ulepszenia tylko za zgodą wynajmującego i na podstawie pisemnej umowy określającej sposób rozliczeń z tego tytułu.

Powyższe oznacza, że to, w jaki sposób nastąpi rozliczenie pomiędzy najemcą i wynajmującym prac remontowych wykraczających poza jego ustawowo określone obowiązki dotyczące utrzymania lokalu, będzie regulowała odrębna umowa pomiędzy tymi podmiotami, a nie uchwała Rady Gminy.

Tym samym, w ocenie organu nadzoru, Rada nie jest władna do wprowadzania czynnika obniżającego na określony czas stawkę czynszu w przypadku dokonania modernizacji lub remontu lokalu mieszkalnego. Pod-

miotem uprawnionym do rozstrzygnięcia w tym zakresie i do zawarcia z najemcą umowy, o której mowa w art. 6d ustawy o ochronie praw lokatorów, jest Wójt.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 163, poz. 1270 z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski:  
*A.M. Skorupa*