



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 17 marca 2025 r.

Poz. 1456

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.40.2025.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 14 marca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr X/48/25 Rady Gminy Białowieża z dnia 7 lutego 2025 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Białowieża na lata 2025-2029.

UZASADNIENIE

W dniu 7 lutego 2025 r. Rada Gminy Białowieża podjęła uchwałę nr X/48/25, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 14 lutego 2025 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 10 marca 2025 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru uchwała w sposób istotny narusza art. 21 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), dalej jako „ustawa”, poprzez niewypełnienie delegacji ustawowej. Uchwała ta nie określa bowiem wystarczająco precyzyjnie i kompleksowo:

- prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach;
- planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata;
- warunków obniżania czynszu (z uwzględnieniem czynników określonych w art. 7 ust. 1 ustawy);
- 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;
- wysokości 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);
- innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności: a) niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali, b) planowanej sprzedaży lokali.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Jak stanowi art. 21 ust. 2 ww. 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.

Analiza przedmiotowej uchwały pozwala stwierdzić, iż nie zawiera ona w swej treści kompletnej regulacji wszystkich spośród obligatoryjnych elementów, wymaganych na mocy art. 21 ust. 2 ww. ustawy. Organu nadzoru stoi na stanowisku, iż żaden z elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 cytowanej ustawy nie może zostać pominięty, bądź uregulowany w sposób niepełny w akcie prawa miejscowego, stanowiącym na podstawie tego przepisu. Do prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej, rada gminy przy uchwalaniu powyższego programu powinna mieć na uwadze elementy wskazane przez ustawodawcę w art. 21 ust. 2 ustawy i ich pełną realizację. Niepełne uregulowanie przez organ stanowiący któregośkolwiek z niezbędnych elementów wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu, stanowiąc podstawę stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, ze względu na niepełną realizację normy kompetencyjnej (zob. wyrok WSA w Szczecinie z 18 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 1416/09; wyrok WSA w Opolu z 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07, wyrok WSA w Opolu z 15 listopada 2004 r., sygn. akt II SA/Wr 1567/02).

Odnosząc się do zapisów dotyczących prognozy wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, należy zauważyć, że w rozdziale 3 załącznika do uchwały Rada Gminy ograniczyła się do informacji na temat aktualnej wielkości oraz stanu technicznego gminnego zasobu mieszkaniowego. Tym samym nie wypełnia delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, gdyż realizacja tego przepisu sprowadza się do przedstawienia prognozowanej wielkości zasobu mieszkaniowego gminy i prognozowanego stanu technicznego tego zasobu, w rozbiciu na lata, co wynika wprost z treści ww. przepisu.

Pojęcie „prognoza” nie zostało co prawda wyjaśnione w ustawie o ochronie praw lokatorów, jednak w orzecznictwie wskazuje się na znaczenie tego słowa ujęte w uniwersalnym słowniku języka polskiego. Zasadnym jest powołanie się tu na wyrok WSA w Opolu z dnia 3 października 2011 r., sygn. akt II SA/Op 300/11, gdzie wskazano, że: „pod pojęciem „prognoza” w Uniwersalnym słowniku języka polskiego rozumie się „przewidywanie przyszłych faktów, zdarzeń, zjawisk, itp. oparte na uzasadnionych, zwykle naukowych, przesłankach, danych, okolicznościach, badaniach, formułowane najczęściej przez specjalistów w danej dziedzinie” (por. str. 568, Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa 2003 r.). W świetle znaczenia pojęcia „prognoza” użytego w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, obowiązkiem uchwałodawcy było nie tylko przedstawienie aktualnych danych dotyczących zasobu mieszkaniowego (...), ale także przedstawienie prognoz opartych na tych danych”.

Rada Gminy nie wypełniła również delegacji ustawowej z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien obejmować analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata. W rozdziale 4 załącznika do uchwały rada gminy zawarła jedynie ogólną informację o planowanych remontach i modernizacjach. Z uchwały nie wynika natomiast w żaden sposób jakiego rodzaju remonty i modernizacje planowane są w poszczególnych latach obowiązywania programu.

W uchwale nie określono także w sposób prawidłowy warunków obniżania czynszu, co stanowi o nieprawidłowym wypełnieniu delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. 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.

Z powyższych przepisów jednoznacznie wynika, iż zasady uwzględniania czynników mających wpływ na wysokość stawki bazowej czynszu określić musi organ stanowiący gminy w uchwale. Jednocześnie ustawa wskazuje w art. 7 ust. 1 czynniki, które powinny stanowić 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. Wyliczenie tego rodzaju czynników w art. 7 ustawy nie wyklucza możliwości uwzględnienia przez organ gminy także innych czynników mających wpływ na podwyższenie lub obniżenie ich wysokości. Ustalenie dodatkowych kryteriów nie może jednak nastąpić z pominięciem tych elementów podwyższających lub obniżających czynsz, które ustawodawca uznał za obligatoryjne.

Tymczasem w § 13 ust. 2-4 załącznika do uchwały rada gminy przy ustalaniu warunków obniżania czynszu uwzględniła tylko niektóre z ww. czynników, pomijając położenie lokalu w budynku oraz ogólny stan techniczny budynku. W ocenie organu nadzoru rada powinna dokładnie określić w jaki sposób ww. czynniki będą wpływały na wysokość stawki czynszu. Dopiero w oparciu o tak określone czynniki Wójt upoważniony jest do ustalenia indywidualnej stawki czynszu. Pogląd o obowiązku uwzględnienia przez Radę wszystkich określonych w art. 7 ust. 1 ustawy czynników mających wpływ na wysokość stawek czynszu jest ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok NSA z dnia 16 lipca 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1049/02; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 grudnia 2005 r., sygn. akt IVSA/Po 760/05; 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).

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że w ocenie organu nadzoru postanowienia § 13 ust. 7-10 Programu wykraczają poza zakres upoważnienia udzielonego radzie gminy w art. 21 ust. 2 ustawy.

Jak stanowi § 13 ust. 7 Programu: *czynniki obniżające nie mają zastosowania do stawek za najem socjalny lokalu*. Z regulacji ustawowych zawartych w art. 2 ust. 1 pkt 10, art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 4, art. 7 ust. 1, art. 7 ust. 2 i art. 22 ustawy wynika, że obniżki czynszu mogą dotyczyć wszystkich lokali z mieszkaniowego zasobu gminy. Skoro zatem ustawodawca zobowiązał Radę do określenia w przedmiotowej uchwale zasad polityki czynszowej oraz czynników stanowiących podstawę do obniżenia czynszu wszystkich lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, nie dając jednocześnie temu organowi kompetencji do wycinkowego określenia, jakie kategorie lokali mogą być wyłączone spod tych warunków, to Rada nie była władna do wyłączenia stosowania tych regulacji w stosunku do lokali objętych najmem socjalnym. Wyłączenia takie stanowią istotne naruszenie art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 4, art. 7 ust. 1, art. 7 ust. 2 i art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt IV SA/Wr 145/11).

Zgodnie § 13 ust. 8 Programu: *stawka czynszu za najem socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym*. W związku z powyższym należy zauważyć, że kwestia wysokości stawki czynszu w przypadku najmu socjalnego została uregulowana w art. 23 ust. 4 ww. ustawy. Zgodnie z tym przepisem, stawka czynszu w przypadku najmu socjalnego lokalu nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie gminy.

Należy podkreślić, że rada nie jest upoważniona do powtarzania ani tym bardziej modyfikowania przepisów ustawowych w podejmowanej uchwale. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat

zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedzany był pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (por. m.in. wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95).

W § 13 ust. 9 Programu Rada postanowiła: *Najemca zobowiązany jest do uiszczania opłat niezależnych od Wynajmującego, związanych z eksploatacją tj. opłaty za dostawę energii elektrycznej, wody, kanalizacji, energii cieplnej, odbiór odpadów komunalnych.* W związku z powyższym należy zauważyć, że rada gminy określając zasady polityki czynszowej, nie jest władna stanowić, jakie opłaty wchodziły w skład czynszu ani wskazywać opłat uiszczanych przez najemcę oprócz czynszu.

Za pozbawiony podstawy prawnej należy uznać również § 13 ust. 10 Programu, zgodnie z którym: *Przewiduje się możliwość podwyższenia stawki czynszu, na podstawie analizy faktycznie poniesionych kosztów utrzymania zasobu mieszkaniowego Gminy Białowieża.* Skoro bowiem rada sama określiła w uchwale czynniki obniżające i podwyższające wysokość czynszu, brak jest podstaw do jego podwyższania na podstawie innych niż określone w uchwale oraz ustawie okoliczności.

W rozdziale 7 Programu (Sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy) rada w sposób nieprawidłowy wypełniła delegację z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy, zgodnie z którym wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien obejmować 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.

Należy bowiem zauważyć, że samo wskazanie przez organ stanowiący, iż zarządzanie mieszkaniowym zasobem gminy prowadzone jest zgodnie z przepisami ustaw, nie stanowi prawidłowej realizacji upoważnienia ustawowego. Przez określenie zasad należy rozumieć ustanowienie pewnych reguł, norm postępowania, określających sposób postępowania, natomiast tego rodzaju regulacji brak jest w rozdziale 7 Programu. Rada nie wskazała ponadto, czy przewiduje zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach. Jeśli takiej zmiany nie przewiduje należy to również określić w uchwale. W ocenie organu nadzoru brak tej regulacji nawet w przypadku gdy nie są przewidziane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy stanowi niewypełnienie delegacji ustawowej określonej w ww. przepisie.

W tabeli zawartej w § 19 załącznika do uchwały rada gminy określając wysokość kosztów w kolejnych latach, nie uwzględniła kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także kosztów inwestycyjnych. Z przepisu art. 21 ust. 2 pkt 7 wynika natomiast, iż przy określaniu wysokości kosztów w kolejnych latach, rada ma obowiązek uwzględnić 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. Tym samym pomijając koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także koszty inwestycyjne, Rada nie wypełniła w sposób kompleksowy delegacji ustawowej określonej w art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy.

W rozdziale 9 uchwały (Podejmowane działania mające na celu poprawę wykorzystania i racjonalizacji gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Białowieża) Rada nie odniosła się do wymaganej przepisami ustawy kwestii dotyczącej niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali oraz planowanej sprzedaży lokali, tym samym nie wypełniając w sposób prawidłowy delegacji ustawowej określonej w art. 21 ust. 2 pkt 8 ustawy.

Na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy organ stanowiący gminy był obowiązany uregulować opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali. Wskazane kwestie, pominięte przez Radę Gminy w przyjętym programie, stanowią istotny element wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, na co wskazuje użyty przez ustawodawcę zwrot „w szczególności”. Warto przy tym zauważyć, że w przypadku, gdy w latach objętych programem nie planuje się zamian lokali związanych z ich remontami, stosowna informacja w tym zakresie powinna znaleźć się w treści uchwalonego programu.

Za istotnie naruszający prawo należy także uznać § 8 ust. 2 załącznika do uchwały, zgodnie z którym: *Pierwszeństwo nabycia lokalu w trybie bezprzetargowym przysługuje najemcy lokalu mieszkalnego, z którym gmina podpisała umowę najmu na czas nieoznaczony*. Przepis ten wkracza bowiem w materię, która została już uregulowana na poziomie ustawowym w art. 34 w zw. z art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 z późn. zm.).

Rada nie była również upoważniona do określenia w § 18 załącznika do uchwały co obejmują wydatki na pokrycie kosztów zarządu budynków i lokali komunalnych. Żaden przepis ustawy nie daje jej bowiem uprawnień do regulowania ww. kwestii. Ponadto treść ww. § 18 stoi w rażącej sprzeczności z art. 2 ust. 1 pkt 8a ustawy.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że w przedmiotowej uchwale Rada Gminy posługuje się pojęciem lokalu socjalnego. W związku z powyższym konieczne jest wyjaśnienie, że na mocy ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 756), ustawodawca zrezygnował z pojęcia "lokal socjalny" i w art. 22 ustawy posługuje się pojęciem "najmu socjalnego lokalu". Konsekwencją tej zmiany jest likwidacja odrębnej funkcjonalnie części mieszkaniowego zasobu gminy, jaką stanowiły lokale socjalne, na rzecz umów najmu socjalnego lokali mieszkalnych. W związku z powyższym używanie pojęcia "lokal socjalny" nie znajduje podstaw prawnych w obowiązującej ustawie.

Na marginesie należy także zauważyć, że § 5 załącznika do uchwały zawiera zdanie, które zostało „ucięte”, przez co jego treść jest niezrozumiała.

Biorąc pod uwagę powyższe naruszenia przepisów prawa istnieje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Urszula Matusiewicz-Jasińska