



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 16 kwietnia 2025 r.

Poz. 2244



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.94.2025

Lublin, dnia 15 kwietnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XIII/63/2025 Rady Gminy Abramów z dnia 6 marca 2025 r.
w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy
Abramów na lata 2025-2030**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/63/2025 Rady Gminy Abramów z dnia 6 marca 2025 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Abramów na lata 2025-2030.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIII/63/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 marca 2025 r.

Działając m.in. 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 Abramów uchwaliła Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Abramów na lata 2025-2030, w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 21 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Natomiast w myśl 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 o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego bowiem nie uwzględniła wszystkich obligatoryjnych elementów programu.

Stosownie do treści art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, obligatoryjnym elementem wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy jest ustalenie warunków 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.

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 bądź wcale.

W rozdziale 6 programu zatytułowanym „Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu” jak również w całej treści programu nie określono warunków obniżania czynszu.

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 przyjętym uchwałą 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 urządzenia 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)”*.

W przywołanym wyroku z dnia 12 lutego 2008 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że skoro przepis używa sformułowania *“w szczególności”* to elementy z pkt od 1 do 4 muszą być wzięte pod uwagę, jednak ustawodawca nie wyklucza, że jeszcze inne elementy mogą wpłynąć na obniżenie bądź podwyższenie czynszu. Należy jednak uznać, że uwzględnienie elementów z pkt 1 do 4 stanowi minimum, które uchwalodawca powinien uwzględnić.

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.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 30 września 2014 r. sygn. akt II SA/Lu 670/14: *“jakkolwiek zatem, w myśl art. 20 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, tworzenie i posiadanie zasobów mieszkaniowych nie jest obowiązkiem gminy, lecz jej uprawnieniem służącym realizacji zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, tak już w razie posiadania takiego zasobu - niezależnie od ilości czy też charakteru wchodzących w jego skład lokali - uchwalając wieloletni program gospodarowania tym zasobem gmina zobowiązana jest zawrzeć w nim wszystkie elementy określone w art. 21 ust. 2 tej ustawy. Jak słusznie bowiem zauważył Wojewoda, ustawodawca w tym zakresie nie rozróżnił gmin za względu na wielkość zasobu mieszkaniowego. Jeżeli zatem uchwalony przez radę gminy program nie zawiera wszystkich tych elementów, niezależnie od przyczyny braku któregośkolwiek z nich, tj. nawet wówczas, gdy spowodowany jest on małym zasobem mieszkaniowym gminy, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności podjętej uchwały”*.

Jak stanowi art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, obligatoryjnym elementem wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy jest analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata.

W rozdziale 4 programu zatytułowanym „Analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali” wskazano, że *„w latach 2025-2030 w zasobie mieszkaniowym gminy prowadzone będą głównie przeglądy roczne i pięcioletnie, naprawy i remonty bieżące pozwalające na utrzymaniu zasobu w odpowiednim stanie technicznym”* (§ 3 ust. 1 programu). *„Aktualnie trwa remont 2 lokali, zwiększenie zakresu prac o remonty kapitalne uzależnione będzie od posiadanych środków finansowych w budżecie gminy”* (§ 3 ust. 2 programu). *„Prace remontowe będą finansowane z wpływów czynszowych za lokale mieszkalne i użytkowe oraz ze środków budżetu gminy i środków pozabudżetowych”* (§ 3 ust. 3 programu).

Przyjętego unormowania nie można uznać za prawidłową realizację upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy.

W celu prawidłowego wykonania omawianego upoważnienia ustawowego Rada winna w podjętej uchwale określić plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali z podziałem na kolejne lata.

Takie określenie planu remontów i modernizacji, jak to uczyniła Rada w przedmiotowej uchwale, stanowi naruszenie art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, bowiem uchwała nie realizuje wyraźnych wytycznych określonych w tym zakresie w upoważnieniu ustawowym.

W rozdziale 8 programu określono źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w latach 2025-2030, wskazując, że *„koszty utrzymania zasobu mieszkaniowego, w tym koszty bieżącej eksploatacji i koszty niezbędnych remontów będą pokrywane z: 1) wpływów z czynszów za lokale mieszkalne, 2) środków budżetu gminy”* (§ 7 ust. 1 programu). *„Na zadania remontowo- modernizacyjne przewiduje się zaangażowanie następujących funduszy: 1) budżet gminy, 2) środki unijne, 3) innych źródeł finansowania przewidzianych przepisami prawa”* (§ 7 ust. 2 programu).

Tak przyjęte unormowanie nie określa źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach, do czego obliguje art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego.

W programie brak jest również wskazania 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, co stanowi obligatoryjny element wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy.

Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych w ustawie elementów wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę.

Przedmiotowa uchwała jest obciążona także wadą prawną innego rodzaju.

Jak stanowi § 5 ust. 4 programu *„czynsz obejmuje koszty administrowania, koszty konserwacji, koszty utrzymania technicznego budynku i pomieszczeń wspólnego użytkowania”*.

W § 5 ust. 5 programu przyjęto, że *„najemca oprócz czynszu jest zobowiązany do uiszczania opłat związanych z eksploatacją mieszkania niezależnych od właściciela tj. opłat za dostawę do lokalu energii, wody oraz odbiór nieczystości stałych i płynnych gdy nie ma zawartej umowy z dostawcą”*.

Zgodnie z § 5 ust. 6 programu *„stawki czynszu miesięcznego za 1m² powierzchni użytkowej ustala Wójt Gminy nie częściej niż co 6 miesięcy zgodnie z obowiązującymi przepisami”*.

W § 5 ust. 7 programu przyjęto, że *„czynsz płacony jest z góry do 10 dnia każdego miesiąca na rachunek wynajmującego. Wynajmujący może podwyższać czynsz wypowiadając dotychczasową wysokość najpóźniej na miesiąc napród na koniec miesiąca kalendarzowego”*.

W ocenie organu nadzoru zamieszczenie powyższych regulacji w treści programu stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego. Rada ustalając na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy zasady polityki czynszowej, nie jest władna określić składników czynszu, opłat uiszczanych przez najemcę oprócz czynszu czy terminów płatności czynszu. Działanie takie nie może być uznane za określenie zasad polityki czynszowej.

Zasady podwyższania czynszu określa art. 8a i art. 9 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego.

W zakresie umowy najmu ustawodawca pozostawił stronom swobodne kształtowanie ich stosunku zobowiązaniowego. Zgodnie z k.c. czynsz jest rodzajem opłaty cywilnoprawnej ponoszonej przez najemcę w zamian za możliwość używania rzeczy przez czas oznaczony bądź nie oznaczony.

Ustawodawca pozostawił woli stron stosunku najmu ustalenie zakresu czynszu (świadczenia najemcy na rzecz wynajmującego). Swoboda stron umowy najmu doznaje ograniczenia jedynie przez powszechnie obowiązujące przepisy rangi ustawowej regulujące kwestie związane z najmem (wyrok WSA we Wrocławiu

z dnia 28 lipca 2009 r. sygn. akt IV SA/Wr 155/09 oraz z dnia 27 grudnia 2011 r. sygn. akt IV SA/Wr 558/11), a co wchodzi w skład kosztów utrzymania lokalu, ustalił sam ustawodawca w ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIII/63/2025 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) Wójt Gminy Abramów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Abramów