



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 29 stycznia 2025 r.

Poz. 641



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.17.2025

Lublin, dnia 28 stycznia 2025 r.

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

**stwierdzające nieważność uchwały Nr VIII/47/2024 Rady Gminy Ruda-Huta z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Ruda-Huta na lata 2025-2032.**

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, ze zm.)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/47/2024 Rady Gminy Ruda-Huta z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Ruda-Huta na lata 2025-2032

#### Uzasadnienie

Uchwała Nr VIII/47/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 stycznia 2025 r.

Działając 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 Ruda-Huta uchwaliła wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Ruda-Huta na lata 2025-2032. Program stanowi załącznik do uchwały.

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

W myśl zaś 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 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) bowiem nie uwzględniła wszystkich obligatoryjnych elementów programu.

Stosownie do treści art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), obligatoryjnym elementem wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy jest prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach.

Przedmiotowa uchwała nie zawiera prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego w poszczególnych latach, do czego Rada była zobligowana z mocy powyższego przepisu ustawy.

W treści § 2 ust. 1 Programu w odniesieniu do wielkości zasobu wskazano, iż *aktualnie mieszkaniowy zasób Gminy Ruda-Huta obejmuje 12 lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach stanowiących własność gminy. Przedstawione dane nie obejmują lokali zajmowanych pod lokale użytkowe, świetlice wiejskie, ośrodki zdrowia, szkoły, ops i gok* (ust. 2).

Natomiast w odniesieniu do stanu technicznego w § 2 ust. 3 Programu określono, że *lokale mieszkalne są w przeważającym średnim stanie technicznym*.

W § 2 ust. 5 w formie tabeli przedstawiono aktualną wielkość i stan techniczny zasobu mieszkaniowego Gminy.

Uchylenie się od dokonania wymaganej prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego w rozbiciu na poszczególne lata stanowi naruszenie art. 21 ust. 2 pkt 1 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.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 27 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1197/20: „*zaskarżona uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy dotyczy nieuwzględnienia zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 2 ustawy. Z tej racji, uwzględniając konieczność umieszczenia w programie wszystkich elementów z art. 21 ust. 2 ustawy, podzielić należy stanowisko Wojewody, że przyjęta przez Radę uchwała nie określa w wymaganym zakresie, wskazanej w pkt 1 przepisu, prognozy wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach (...)*”.

*W zakresie tej części programu Rada poprzestała na opisie aktualnej wielkości zasobu mieszkaniowego gminy poprzez wskazanie budynków komunalnych oraz lokali gminnych w budynkach wspólnot mieszkaniowych oraz bardzo ogólnikowe zamierzenia w tym zakresie w określonym ogólnie okresie czasu”.*

Stosownie do treści art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), 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 § 3 ust. 1 Programu wskazano jedynie, że jednym z ważniejszych problemów, które należy rozwiązać w dziedzinie gospodarki lokalowej jest zły stan techniczny części budynków. W dużej mierze stan ten wynika z zawansowanego wieku obiektów, jak też ich zużycia wskutek wieloletniej eksploatacji przy braku wystarczających środków na remonty kapitalne.*

Mimo braku analizy potrzeb w zakresie remontów i modernizacji wskazano prace remontowo-modernizacyjne na lata 2025-2032.

Stosownie do treści art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), obligatoryjnym elementem wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy jest planowana sprzedaż lokali w kolejnych latach.

Program nie określa w rozbiciu na poszczególne lata jaka jest planowana sprzedaż lokali. W treści § 4 ust. 3 wskazano jedynie, że *w okresie objętym Wieloletnim Programem przewiduje się do zbycia 4 lokale.*

Stosownie do treści art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), obligatoryjnym elementem wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy są warunki 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 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.

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.

Zatem 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.

W rozdziale V Programu zatytułowanym „Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu” w § 5 ust. 5 postanowiono, że: *„Ustala się następujące czynniki obniżające lub podwyższające wartość bazową stawki czynszu:*

- 1) *w zakresie wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu:*
  - *wzrost o 10 % w przypadku wyposażenia lokalu mieszkalnego w instalację CO,*

- wzrost o 10 % w przypadku wyposażenia lokalu mieszkalnego w instalację gazową (kuchnia, piecyk gazowy),
- obniżenie o 10 % w przypadku braku w lokalu instalacji wodno – kanalizacyjnej,
- obniżenie o 10 % w przypadku braku w lokalu łazienki,
- obniżenie o 10 % w przypadku braku w lokalu ubikacji,

2) w zakresie ogólnego stanu technicznego budynku

- obniżenie o 20 % w przypadku stanu złego,
- obniżenie o 10 % w przypadku stanu średniego.”

Jak wynika z powyższego Rada Gminy Ruda-Huta jako czynniki obniżające wartość lokalu spośród tych wymienionych w art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), wskazała jedynie czynniki związane z wyposażeniem w urządzenia techniczne i instalacje oraz ogólnym stanem technicznym budynku. Nie zostały natomiast wskazane czynniki wpływające na wartość użytkową lokali ze względu na położenie lokalu w budynku oraz dotyczące położenia budynku.

Zdaniem organu nadzoru przepis art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) nie pozostawia Radzie Gminy swobody co do uwzględnienia czynników wpływających na wysokość czynszu określonych w ustawie. Przepis ustawy w sposób bezwzględny wymaga zróżnicowania stawek czynszu w zależności od położenia lokalu, położenia lokalu w budynku, wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu, a także w zależności od ogólnego stanu technicznego budynku.

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 przyjętej uchwale 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 przyjętym przez Radę Programie brak jest również wskazania źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach, do czego obliguje treść art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

Rada ograniczyła się jedynie do stwierdzenia, iż w latach 2025 – 2032 finansowanie gospodarki mieszkaniowej odbywać się będzie z następujących źródeł: 1) wpływy z czynszów za lokale mieszkalne, 2) wpływy z czynszów za lokale użytkowe, 3) wpływy z czynszów za garaże, 4) środki budżetowe (§ 7 Programu).

Jak stanowi art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) obligatoryjnym elementem wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy jest 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.

Analiza postanowień Programu przyjętego przedmiotową uchwałą wskazuje, że Rada Gminy nie uwzględniła w jego treści wysokości kosztów modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, a także kosztów inwestycyjnych w kolejnych latach.

W tabeli zamieszczonej w § 8 rozdziału VIII Programu, zatytułowanego: „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” Rada Gminy wskazała jedynie wysokość przewidzianych wydatków w kolejnych latach z podziałem na *koszty bieżącej eksploatacji* oraz *koszty remontów*.

Ponadto, w treści § 9 rozdziału IX Programu, zatytułowanego: „Opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy” Rada nie odniosła się do planowanej sprzedaży lokali, do czego obowiązuje art. 21 ust. 2 pkt 8 ustawy.

Wzmianka o tym, że „w okresie objętym Wieloletnim Programem przewiduje się do zbycia 4 lokale” znajduje się w treści § 4 ust. 3 rozdziału IV Programu, zatytułowanego „Planowana sprzedaż lokali w kolejnych latach”.

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.

Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi zaś istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały w całości.

W tym miejscu wskazać należy, że jeśli Rada Gminy Ruda-Huta nie przewiduje kosztów modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, a także kosztów inwestycyjnych, w kolejnych latach objętych programem, to fakt ten powinien w sposób jednoznaczny wynikać z treści uchwały.

Przedmiotowa uchwała jest obciążona także wadami prawnymi innego rodzaju.

W § 4 ust. 2 Programu określono, że *w przypadku braku najemców lub chętnych do nabycia danego lokalu sprzedaż mieszkań odbywać się będzie w trybie przetargowym*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza granice upoważnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024r., poz. 1145 ze zm.) z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu. Tryb bezprzetargowy jest dopuszczalny w przypadkach wskazanych w ust. 2 i 3 art. 37 tej ustawy.

W § 5 ust. 2 Programu postanowiono, że *za wynajęty lokal mieszkalny najemca obowiązany jest uiszczać comiesięczny czynsz najmu wynikający z kosztów utrzymania nieruchomości, konserwacji utrzymania stanu technicznego budynku i powierzchni wspólnego użytkowania*.

W świetle ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych taka regulacja nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego.

Rada Gminy w ramach ustalania zasad polityki czynszowej nie posiada kompetencji do określania składników czynszu oraz tego, co najemca zobowiązany jest uiszczać oprócz czynszu. W zakresie umowy najmu ustawodawca pozostawił stronom swobodne kształtowanie ich stosunku zobowiązaniowego. Zgodnie z art. 659 Kc 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 (por. m. in. wyroki 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).

W § 5 ust. 7 zdanie pierwsze Programu wskazano, że *Wójt Gminy Ruda-Huta może podwyższyć stawkę podstawową czynszu nie częściej niż jeden raz w roku.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza granice upoważnienia przysługującego Radzie. Częstotliwość dokonywania podwyżek czynszu została bowiem uregulowana w art. 9 ust. 1b ustawy.

Zgodnie z treścią ww. przepisu podwyższanie czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, nie może być dokonywane częściej niż co 6 miesięcy. Termin ten biegnie od dnia, w którym podwyżka zaczęła obowiązywać.

Z powyższego przepisu ustawy wynika, że właściciel może dokonywać podwyżek czynszu nie częściej niż co 6 miesięcy, nie zaś „*nie częściej niż jeden raz w roku*”, jak ustaliła Rada w dziale V Programu. Tym samym Rada dokonała nieuprawnionej modyfikacji regulacji ustawowych.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII/47/2024 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 Ruda-Huta
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Ruda-Huta.