



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 6 lutego 2025 r.

Poz. 815



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.31.2025

Lublin, dnia 6 lutego 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

**stwierdzające nieważność uchwały Nr X/55/2024 Rady Gminy Mircze z dnia 31 grudnia 2024 r.
w sprawie przyjęcia "Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Mircze
na lata 2024 – 2029"**

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 X/55/2024 Rady Gminy Mircze z dnia 31 grudnia 2024 r. w sprawie przyjęcia "Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Mircze na lata 2024 – 2029".

Uzasadnienie

Uchwała Nr X/55/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 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 Mircze uchwaliła wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Mircze na lata 2024 - 2029. Program stanowi 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.

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 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 Mircze nie wyczerpała zakresu upoważnienia ustawowego określonego w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), bowiem nie uwzględniła wszystkich obligatoryjnych elementów programu.

Jak stanowi art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) obligatoryjnym elementem wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy jest prognoza dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach (*podkreślenie moje*).

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

W rozdziale I Programu, stanowiącego załącznik do uchwały, w pkt 2 *Prognoza wielkości zasobu mieszkaniowego Gminy na lata 2024-2024-2029* wskazano jedynie: *"W latach 2024-2029 liczba lokali mieszkaniowych nie ulegnie znacznym zmianom. Prognoza zmiany wielkości lokali z najmem socjalnym jest na poziomie niskim, niższym niż rzeczywiste potrzeby w tym zakresie. Nie przewiduje się znaczącego zwiększenia mieszkaniowego zasobu gminy zwiększenia mieszkaniowego zasobu gminy poza adaptację 2 lokali zlokalizowanych w budynku po byłej szkole w miejscowości Mołożów - Kolonia"*.

W pkt 3 rozdziału I Programu *Prognoza dotycząca stanu technicznego zasobu mieszkaniowego* Rada Gminy wskazała, że: *"(...) W związku z zaplanowanymi w okresie obowiązywania programu pracami remontowymi budynków będących w złym stanie technicznym, prognozuje się zmniejszenie do 2029 roku ilości budynków będących w złym stanie technicznym, a tym samym zwiększenie ilości budynków będących w średnim i dobrym stanie. W zakresie stanu technicznego lokali mieszkalnych będą podejmowane działania zmierzające do utrzymania tendencji malejącej lokali w złym stanie technicznym osiągnięcia wzrostu poziomu stanu technicznego do lokali co najmniej do poziomu średniego. Zakładane remonty w okresie obowiązywania programu pozwolą na podwyższenie standardu w lokalach o złym stanie technicznym do stanu średniego (...).* W pkt 4 rozdziału I Rada Gminy określiła stan techniczny budynków jedynie wg stanu na dzień 31.10.2024 r.

Uchylenie się od dokonania wymaganej prognozy wielkości i stanu technicznego zasobu w rozbiciu na poszczególne lata stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...),

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 ogólne zamierzenia w tym zakresie w określonym ogólnie okresie czasu".*

Ponadto przedmiotowa uchwała dotknięta jest również wadami prawnymi innego rodzaju.

W rozdziale IV Programu, stanowiącego załącznik do uchwały, w pkt I ppkt 3 i ppkt 4 powtórzonej numeracji (powinno być: 7) Rada Gminy wskazała, że: *"Podwyższanie stawek czynszu, nie może być dokonywane częściej niż co 6 miesięcy. Termin ten biegnie od dnia, w którym podwyżka zaczęła obowiązywać"* (ppkt 3); *"Stawka czynszu za lokale z najmem socjalnym wynosi 50% stawki najniższego czynszu obowiązującego w zasobie mieszkaniowym Gminy Mircze za lokale komunalne"* (ppkt 4 powtórzonej numeracji, powinno być: 7).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje wykraczają poza upoważnienie ustawowe udzielone Radzie Gminy w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...). Należy zauważyć, że przysługująca Radzie kompetencja do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, w tym również do określenia zasad polityki czynszowej i warunków obniżania czynszu, nie przyznaje uprawnień do określenia terminów, w jakich czynsz może być podwyższany.

W art. 8a i art. 9 ustawa o ochronie praw lokatorów (...) określa tryb, w jakim właściciel może podwyższyć czynsz albo inne opłaty za używane lokale, oraz terminy, w których takich podwyższeń może dokonywać. Wójt Gminy, jako organ gospodarujący mieniem i zawierający umowy z podmiotami będzie dokonywał podwyżek czynszu z zastosowaniem zasad określonych w ustawie.

Z kolei kwestia wysokości stawki czynszu za lokal socjalny 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.

Dodatkowego podkreślenia wymaga fakt, że ustawa o ochronie praw lokatorów (...) stanowi w treści art. 8 pkt 1, że w przypadku nieruchomości stanowiących własność samorządu terytorialnego, stawki czynszu, o których mowa w art. 7 ustala organ wykonawczy tej jednostki. Tym samym to wójt, gospodarując mieniem gminy ustala ostatecznie wysokość stawki czynszu najmu socjalnego lokalu, zważając na to, aby wysokość tej stawki nie przekroczyła połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym.

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 rozdziale IV Programu, stanowiącego załącznik do uchwały, w pkt I ppkt 4 Rada Gminy uchwaliła, że: *"Stawkę bazową czynszu, o której mowa w ust. 1 obniża się ze względu na: 1) położenie budynku w miejscowościach poza miejscowością Mircze - o 50 %, 2) niekorzystne usytuowanie lokalu w budynku tj. w przypadku, gdy: lokal mieszkalny położony jest w suterynie lub na strychu - o 10 %, 3) zły stan techniczny*

budynku lub lokalu mieszkalnego, tj. w przypadku, gdy: lokal mieszkalny zlokalizowany jest w budynku przeznaczonym do rozbiórki na podstawie decyzji odpowiedniego organu nadzoru budowlanego - o 10 %, 4) lokal jednoizbowy - o 10 %, 5) woda ze studni na zewnątrz budynku - o 10 %, 6) lokal bez centralnego ogrzewania - o 50 %.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) 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.

Czynniki wskazane w art. 7 ust. 1 ustawy są obligatoryjne i muszą być uwzględniane z mocy ustawy przez organ wykonawczy przy ustalaniu stawek czynszu. Zatem skoro ww. przepis nałożył obowiązek uwzględniania określonych czynników podwyższających i obniżających wartość użytkową lokali, to niemożliwym jest korzystanie z tej normy prawnej jedynie w części. Jednocześnie wyliczenie tego rodzaju czynników w tym przepisie nie wyłącza możliwości uwzględnienia przez organ gminy także innych czynników w ramach zasad polityki czynszowej.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Mircze powinna dokładnie określić, w jaki sposób ww. czynniki (oraz ew. inne, przyjęte według uznania organu stanowiącego), będą wpływały na wysokość stawki czynszu. Dopiero w oparciu o tak określone czynniki Wójt upoważniony jest do ustalenia indywidualnej stawki czynszu.

Analiza postanowień przedmiotowej uchwały wskazuje, iż brak jest w przyjętym przez Radę Programie wskazania czynników obniżających stawkę czynszu ze względu na stan urządzeń technicznych i instalacji.

Pogląd o obowiązku uwzględnienia przez organ stanowiący gminy wszystkich określonych w art. 7 ust. 1 ustawy czynników mających wpływ na wysokość stawek czynszu jest ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych - wyrok NSA z 16 lipca 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1049/02, WSA w Poznaniu z dnia 15 grudnia 2005 r., sygn. akt IV SA/Po 760/05, WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt IV SA/Wr 597/09 oraz z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 171/13; NSA z dnia 12 lutego 2008 r., I OSK 1764/07; z dnia 25 czerwca 2010 r., I OSK 410/10; z dnia 9 stycznia 2013 r., I OSK 984/12, a także wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 września 2014 r., II SA/Lu 670/14).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/55/2024 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 Mircze
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Mircze