



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 7 grudnia 2022 r.

Poz. 5472

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN.4131.422.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 5 grudnia 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr LXI/455/2022 Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z dnia 26 października 2022 r. w sprawie Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Miejskiej Lidzbark Warmiński na lata 2023-2027, w części dotyczącej:

- § 3 ust. 4 Załącznika Nr 1 do uchwały,
- § 5 ust. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 w zakresie sformułowania: „z uwzględnieniem ust. 5”, 9, 10, 11, 12, 13 Załącznika Nr 1 do uchwały.

#### Uzasadnienie

Rada Miejska w Lidzbarku Warmińskim, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 21 ust. 1 pkt 1, ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2021 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 172 ze zm.), podjęła uchwałę w sprawie Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Miejskiej Lidzbark Warmiński na lata 2023-2027, stanowiącego Załącznik Nr 1 do uchwały.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 3 listopada 2022 r.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała w zakresie wskazanym w sentencji przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego, 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.

Użyte w cytowanym przepisie określenie "w szczególności" oznacza, że jest to katalog otwarty, a program musi obejmować wszystkie kwestie, określone w art. 21 ust. 2 ww. ustawy. Jednocześnie nie oznacza to, że rada ma zupełną dowolność w kreowaniu treści przedmiotowego programu.

Rada Miejska w Lidzbarku Warmińskim wykroczyła poza zakres swoich uprawnień w treści § 3 ust. 4 Załącznika Nr 1 do uchwały, w którym uchwaliła, iż realizacja remontów będzie następowała po przedstawieniu kosztorysu inwestorskiego. Weryfikacji i uzgodnień będzie dokonywał upoważniony pracownik Gminy Miejskiej Lidzbark Warmiński. Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, rada w wieloletnim programie uchwała analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata. Należy stwierdzić, iż sposób realizacji planów remontów należy do organu wykonawczego gminy, podobnie nakładanie obowiązków na pracowników gminy. Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, wójt wykonuje uchwały rady oraz zadania przy pomocy urzędu gminy. Nadaje również regulamin, który określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu. Wójt jest zwierzchnikiem służbowym w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 1, 2, 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym). Podobnie art. 7 pkt 3 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych ( Dz.U. z 2022 r. poz. 530), stanowi że wójt wykonuje wobec pracowników urzędu uprawnienia z zakresu prawa pracy. Zgodnie z przepisami prawa to wójt będzie odpowiedzialny za wykonanie przedmiotowej uchwały i to on zdecyduje, który z pracowników urzędu gminy w praktyce będzie to realizował.

Ponadto, w rozdziale 4 Załącznika Nr 1 do uchwały, dotyczącym zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu, w § 5 ust. 2, 3, 4, 5, 6 Rada Miejska zawarła przepisy dotyczące podwyżek czynszu. W treść § 5 ust. 2 Załącznika Nr 1 do uchwały, Rada ustaliła coroczną podwyżkę stawki bazowej czynszu do 5% w stosunku do roku poprzedniego. Następnie w § 5 ust. 3 Załącznika Nr 1 do uchwały uchwalono, iż wysokość stawki czynszu za najem 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób Gminy ustala Burmistrz Lidzbarka Warmińskiego w drodze zarządzenia, z zastosowaniem § 5 ust. 2 niniejszej uchwały. Burmistrz może odstąpić w danym roku kalendarzowym od podwyżki stawki bazowej czynszu. Następnie w § 5 ust. 4 Załącznika Nr 1 do uchwały, uchwalono, iż w okresie realizowania Programu podwyższanie stawki czynszu następować będzie na uzasadniony wniosek Administratora, po przedłożeniu szczegółowej analizy kosztów utrzymania.

W ramach upoważnienia, wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, rada gminy nie ma kompetencji do regulowania ww. materii. Stosownie do art. 8 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, jeżeli właścicielem jest jednostka samorządu terytorialnego, stawki czynszu, o których mowa w art. 7, ustala organ wykonawczy tej jednostki - zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4. Podwyżki czynszu zostały wyczerpująco uregulowane w art. 8a i art. 9 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. O zasadności podnoszenia czynszu mówi wprost art. 8a ust. 4a ww. ustawy, zgodnie z którym jeżeli właściciel nie uzyskuje przychodów z czynszu albo innych opłat za używanie lokalu na poziomie zapewniającym pokrycie kosztów utrzymania lokalu, jak również zapewniającym zwrot kapitału i zysk, z zastrzeżeniem ust. 4c i 4d, podwyżkę pozwalającą na osiągnięcie tego poziomu uważa się za uzasadnioną, o ile mieści się w granicach określonych w ust. 4b. Tym samym Rada nie ma kompetencji do ustalania podwyżek czynszu jak to uregulowała w 5 ust. 2, 3 i 4 Załącznika Nr 1 do uchwały.

Następnie należy wskazać, iż przepis § 5 ust. 5 Załącznika Nr 1 do uchwały, o treści: wypowiedzenie wysokości czynszu lub innych opłat za użytkowanie lokalu wynosi 3 miesiące, chyba że strony w umowie ustalą termin dłuższy, stanowi powtórzenie art. 8a ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Podobnie przepis § 5 ust. 6 Załącznika nr 1 do uchwały, zgodnie z którym podwyższenie czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat nienależnych od Gminy, nie może być dokonywana częściej niż co 6 miesięcy. Termin ten biegnie od dnia, w którym podwyżka zaczęła obowiązywać. Treść § 5 ust. 6 Załącznika Nr 1 do uchwały również powtarza treści przepisu ustawy - art. 9 ust. 2a ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu

cywilnego. Przepisy uchwały zawarte w § 5 ust. 9 i 10 Załącznika Nr 1 dotyczące obniżek czynszu dotyczą materii, która została określona ustawie w art. 7 ust. 3 oraz ust. 5 ww. ustawy.

Rada gminy nie ma podstaw prawnych do regulowania w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego materii, która została już uregulowana w przepisach rangi ustawowej. Podobne stanowisko przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim, w wyroku z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn. akt: II SA/Go 134/17, w którym wskazał, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie.

Ponadto, Rada Miejska w Lidzbarku Warmińskim wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego określając w:

- § 5 ust. 7 Załącznika Nr 1 do uchwały, iż na wniosek najemcy o niskich dochodach, stawka czynszu może być obniżona, gdy najemca spełnia łącznie określone w tym przepisie warunki,

- § 5 ust. 11 Załącznika Nr 1 do uchwały, iż obniżka czynszu przysługuje, gdy powierzchnia lokalu mieszkalnego nie przekracza normatywnej powierzchni o więcej niż 30% lub 50 % pod warunkiem, że udział powierzchni pokoi i kuchni w powierzchni użytkowej tego lokalu nie przekracza 60 % ,

- § 5 ust. 12 Załącznika Nr 1 do uchwały, przypadki, w których nie udziela się obniżek stawek czynszu,

- § 5 ust. 13 Załącznika Nr 1 do uchwały, przypadki wykluczające obniżkę czynszu ze względu na sposób wykorzystania lokalu, czyli z tytułu najmu pracowni służącej twórcy do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki.

Rada gminy nie ma kompetencji do decydowania, czy stosować obniżki czynszu, czy też nie stosować. Krąg osób uprawnionych do obniżki czynszu określony został przez ustawodawcę, a jedynym kryterium takiego uprawnienia może być dochód poszczególnych najemców. W konsekwencji, rada gminy nie posiada kompetencji do wprowadzania kryteriów dodatkowych, nieprzewidzianych w ustawie.

Dodatkowo należy wskazać, iż Rada Miejska w Lidzbarku Warmińskim w przedmiotowym programie nie określiła wysokości kosztów inwestycyjnych, do czego zobligowana jest na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Nie określiła też innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności: niezbędnego zakresu zamian lokali, związanych z remontami budynków i lokali oraz planowej sprzedaży lokali do czego zobowiązana jest na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 8a wyżej wymienionej ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Rada gminy w Lidzbarku Warmińskim nie wyczerpała zatem przedmiotową uchwałą dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 7 i pkt 8a ww. ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, mimo, ustawodawca ww. przepisie jednoznacznie określił materię, jaką pozostawiono radzie gminy do uregulowania w drodze uchwały. Pominięcie przez radę gminy, któregośkolwiek z wymienionych elementów programu, skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07 oraz w wyroku z dnia 3 października 2011 r., sygn. akt II SA/Op 300/11). Niewątpliwie częściowa realizacja kompetencji prawotwórczej nie stoi na przeszkodzie uzupełnieniu brakującej części regulacji prawnej w późniejszym terminie, a tego rodzaju „niezupełność” aktu prawa miejscowego, jakkolwiek stanowi naruszenie prawa, to jest to jedynie naruszenie „nieistotne” i nieprowadzące do pozbawienia tego aktu mocy obowiązującej. Wyjątkiem jest natomiast przypadek, gdy skutkiem niekompletnego unormowania byłaby „niewykonalność” aktu prawa miejscowego (rozumiana jako „nienadawanie się” przez ten akt do samodzielnego obowiązywania, wykonania i stosowania), względnie, gdyby takie niepełne unormowanie wywierało skutek dyskryminacyjny, tj. niezasadnie różnicowało sytuację prawną podmiotów aktem objętych oraz nim nieobjętych na skutek wadliwego pominięcia – patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 956/16 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt OPS 2/04). Organ nadzoru stoi na stanowisku, że występujące w Wieloletnim Programie Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Miejskiej Lidzbark Warmiński braki, nie przekładają się na możliwość jego stosowania (mogą być bowiem uzupełnione), a wobec tego muszą być uznane za nieistotne naruszenie prawa.

**Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.**

Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
Artur Chojecki