



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 20 czerwca 2025 r.

Poz. 2509

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.119.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 18 czerwca 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 XV/130/2025 Rady Gminy Grunwald z dnia 20 maja 2025 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Grunwald na lata 2025-2029.

Uzasadnienie

Rada Gminy Grunwald, powołując art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, uchwaliła Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Grunwald na lata 2025-2029, stanowiący załącznik do uchwały, dalej zwany również Programem.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 22 maja 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 2 pkt 1 i pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Kompetencją rady gminy jest uchwalanie wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zwanej dalej ustawą, 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.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, gmina tworzy warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Jest to jej zadanie własne. W celu realizacji tego zadania, na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy, gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy. W przypadku utworzenia gminnego zasobu mieszkaniowego powstaje potrzeba gospodarowania nim zgodnie z przeznaczeniem do jakiego został utworzony, a więc dla zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Decyzją ustawodawcy gospodarowanie gminnym zasobem mieszkaniowym ma się odbywać w oparciu o wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy o określonej minimalnej treści. W związku z powyższym program powinien w sposób kompleksowy normować kwestię gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na kolejne lata (na co najmniej pięć kolejnych lat) i zawierać wszystkie elementy wskazane przez ustawodawcę, jako obligatoryjna część programu. Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego wprowadza otwarty katalog zagadnień, które powinny znaleźć się w uchwale rady gminy, podjętej na podstawie jej art. 21 ust. 1 pkt 1. Oznacza to, że mogą znaleźć się w niej regulacje nie wymienione w przytoczonych wyżej punktach, ale jednocześnie obligatoryjnie mają się w niej znaleźć elementy w nich wymienione. Ustawa wskazuje jednoznacznie jakie elementy stanowią obligatoryjną treść uchwały będącej wieloletnim programem gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Żaden z elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy nie może zostać pominięty w stanowionym na podstawie tego przepisu akcie prawa miejscowego. Wskazane w tym przepisie zagadnienia zostały przez ustawodawcę uznane nie tylko za niezbędne, ale także za przedmiotowo istotne dla wypełnienia funkcji, jaką ma pełnić wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy - określenia kierunków i celów działania w zakresie gospodarowania zasobem. Prawidłowa realizacja delegacji ustawowej wymaga pełnego uregulowania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wszystkich elementów wskazanych przez ustawodawcę. Pominięcie przez radę gminy któregoś z nich skutkuje brakiem pełnego wykonania upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (wyrok WSA z dnia 18 marca 2010 r., II SA/Sz 1416/09; wyrok WSA z dnia 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07; wyrok z dnia WSA z 15 listopada 2004 r., II SA/Wr 1567/02 oraz z 27 czerwca 2013 r., IV SA/Wr 171/13). Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

W Wieloletnim Programie Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Grunwald, stanowiącym załącznik do kwestionowanej uchwały Rady Gminy Grunwald w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Grunwald na lata 2025-2029 nie dokonano wyczerpującego uregulowania wszystkich elementów wskazanych w art. 21 ust. 2 ustawy.

Program ten, stanowiący załącznik do ww. uchwały, dalej zwany Programem, nie zawiera prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w kontekście poszczególnych lat z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne (art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy). W rozdziale 2 Programu - Wielkość oraz stan techniczny zasobu mieszkaniowego gminy, zawarto jedynie regulacje co do ilości budynków oraz znajdujących się w nich lokali mieszkaniowych (§ 2 ust. 1), oraz przewidywaną wielkość zasobów mieszkaniowym gmin z podziałem na lokale mieszkalne i lokale socjalne na poszczególne lata (§ 2 ust. 1).

Przepisy te, w ocenie organu nadzoru nie wypełniają dyspozycji delegacji ustawowej. Uchwała rady gminy musi w pełni zrealizować normę wynikającą ze wskazanego przypisu ustawowego. Oznacza to, że rada gminy powinna określić prognozowany stan techniczny (np. dobry, średni, zły itp.) poszczególnych lokali, względnie budynków, wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne. Wymogu tego nie wypełnia również Tabela, zawarta w tym rozdziale. Przyjęta zatem przez Radę Gminy regulacja nie może być uznana za spełniającą wymóg ustawy. Nie można zatem uznać, że regulacje te stanowią prawidłową realizacją obowiązku określenia w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w kontekście poszczególnych lat z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne.

W Programie nie określono również warunków obniżania czynszu, których obowiązek określenia w Programie wynika z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. Zgodnie z tym przepisem wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. W rozdziale 5 Programu - Zasady polityki

czynszowej, w § 5 ust. 7, Rada Gminy postanowiła, iż nie planuje się obniżenia czynszu na wniosek najemców lokali o niskich dochodach. Pomoc rodzinom i osobom samotnym w trudnym położeniu materialnym jest i będzie nadal realizowana poprzez zabezpieczenie w budżecie gminy odpowiednich środków na wypłaty dodatków mieszkaniowych przyznawanych na podstawie odrębnych uregulowań.

W ocenie organu nadzoru, wprowadzona przez Radę Gminy Grunwald regulacja, nie może być uznana za spełniającą wymóg ustawowy, wynikający z ww. przepisu art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, co do określenia warunków obniżania czynszu.

W art. 7 ust. 2 ww. ustawy ustawodawca wskazał bowiem, że właściciele lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. Obniżki takie mogą być udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzeniu wojewody. Kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy. Przepis ten stanowi więc o obniżkach czynszu, które mogą być udzielone w oparciu o warunki obniżania czynszu, określone na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. Jak wskazuje powyższe, ustawa nie uprawnia zatem rady gminy do decydowania o nie obniżaniu czynszu na wniosek najemców lokali o niskich dochodach, ale obliuguje radę do uregulowania w programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy warunków jego obniżania i tym samym nie zezwala na wyłączenie potencjalnej możliwości stosowania obniżek czynszu. Skoro przepis rangi ustawowej przewiduje możliwość obniżenia czynszu przez właścicieli lokali, to akt prawa miejscowego, jako akt niższego rzędu w hierarchii źródeł prawa, nie może wprowadzać zasad odmiennych. Rada gminy nie ma zatem kompetencji do decydowania, czy stosować obniżki czynszu, czy ich nie stosować.

Powyższe wskazuje, iż Rada Gminy Grunwald nie wyczerpała przedmiotową uchwałą zatem również dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Pominięcie przez Radę Gminy obligatoryjnych elementów regulacji, określonej w art. 21 ust. 2 ww. ustawy, skutkuje brakiem pełnej realizacji dyspozycji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem uchwały. Pełna realizacja upoważnienia wynikającego, z art. 21 ust. 2 ww. ustawy, wymaga ujęcia bowiem w programie wszystkich elementów, wymienionych w tym przepisie.

Powyższe naruszenia, stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 18 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Op 305/07) postanowił, że niewyczerpanie zakresu przedmiotowego, przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez gminę skutkuje ułomnością uchwały, które należy ocenić jako istotne naruszenie prawa.

W związku z powyższym zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały w całości. Niepełne unormowanie w zakresie braku regulacji warunków obniżki czynszu powoduje bowiem ograniczenie w realizacji kompetencji wójta gminy wynikających z art. 7 ust. 2 ustawy, jako organu gospodarującego mieniem komunalnym, a także możliwość skorzystania z przysługującego najemcy uprawnienia, przewidzianego w ww. przepisie.

Powyższe stanowisko znajduje oparcie również w art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że: "Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa". Niekompletne zatem wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał zawsze powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym "opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał" (wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r., I SA/Wr 1798/99).

Ponadto należy wskazać, iż w Programie, w rozdziale 5 Programu - Zasady polityki czynszowej, wprowadzone zostały postanowienia, które stanowią materię umów pomiędzy najemcą i wynajmującym, a mianowicie w § 5: ust. 1, ust. 2, ust. 6 ust. 8, ust. 9, ust. 10, ust. 12 oraz ust. 15.

Nie ulega wątpliwości, że organem uprawnionym do zawierania umów najmu w imieniu gminy jest organ wykonawczy gminy. Wynika to z art. 30 ustawy o samorządzie gminnym, który zobowiązuje wójta do określenia

sposobu wykonywania uchwał rady gminy oraz zadań gminy określonych przepisami prawa. W szczególności do jego zadań należy gospodarowanie mieniem komunalnym, o czym wprost stanowi przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Potwierdza to także art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, wedle którego gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Wyżej wymienione kwestionowane postanowienia Programu naruszają zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu Cywilnego, z którego wynika, że strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiał się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Wyłącznie dysponent mienia komunalnego, czyli wójt burmistrz lub osoba przez niego upoważniona oraz najemca, jako równorzędne strony stosunku cywilnoprawnego będą władne ustalić w umowie warunki, o których mowa w kwestionowanych postanowieniach Programu. Rada gminy nie może regulować elementów treści stosunku najmu, w zakresie których przepisy prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej dopuszczają swobodę w ich kształtowaniu stronom umowy najmu. Kwestie stanowiące regulacje umowne danego stosunku prawnego nie mogą być przedmiotem uchwały, która krępowałaby niedopuszczalnie strony umowy sztywnym rozwiązaniem. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy należy do właściwości wójta. Ustawodawca określił zadania, których realizację powierzył określonym organom gminy, wskazując przy tym w sposób wyraźny zakres kompetencji organu stanowiącego. Gospodarowanie mieniem komunalnym, czyli de facto, wykonywanie niniejszej uchwały i zawieranie stosownych umów z podmiotami wynajmującymi lokale z mieszkaniowego zasobu gminy, ustawodawca powierzył wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi).

Zdaniem organu nadzoru powyższe oznacza, że Rada Gminy Grunwald, określając zasady polityki czynszowej gminy, nie jest władna do stanowienia o konkretnym sposobie postępowania Wójta w zakresie zawierania przez niego umów najmu, określania ich warunków. Rada gminy nie może zatem regulować treści stosunku najmu, w zakresie którego przepisy prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej dopuszczają swobodę w jego kształtowaniu stronom umowy najmu (WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia z dnia 2 czerwca 2006 r., sygn. akt: IV SA/Wr 596/05). Należy wskazać również na stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, który w wyroku z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt: II SA/Wr 745/06, stwierdził iż: „Narusza prawo nie tylko akt prawa miejscowego, który wykracza poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również taki, który zawiera ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej.”

Mając powyższe na uwadze postanowiono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski