



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 04 maja 2023 r.

Poz. 2834

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.145.2023.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572)

#### **stwierdzam nieważność**

ust. 1 pkt 2 w rozdziale 4. załącznika do uchwały Nr XLI/543/2023 Rady Gminy Dobra z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Dobra na lata 2023-2027, w zakresie wyrazów: „oraz wysokość czynników obniżających lub podwyższających te stawki”.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 30 marca 2023 r. Rada Gminy Dobra podjęła uchwałę Nr XLI/543/2023 w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Dobra na lata 2023-2027. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 6 kwietnia 2023 r.

W podstawie prawnej ww. uchwały Rada powołała m.in. art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>1)</sup>. Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, z kolei, w myśl art. 21 ust. 2 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.

---

<sup>1)</sup> Ustawa z dnia o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 725).

Z przywołanych unormowań wynika, że rady gmin zostały zobowiązane do uchwalenia opracowanego na co najmniej pięć kolejnych lat wieloletniego programu zagospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy jest aktem prawa miejscowego, zaliczanym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2)</sup> do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, że nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, nadto nie mogą wykraczać poza zakres delegacji ustawowej. W związku z tym, bezspornym pozostaje fakt, iż wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy nie może wykraczać poza materię przewidzianą w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą zostać unormowane w uchwale rady gminy.

Analiza treści badanej uchwały Nr XLI/543/2023 prowadzi do wniosku, że Rada Gminy Dobra wypełniła delegację cyt. normy, jednak określając w rozdziale 4. Załącznika do tego aktu zasady polityki czynszowej i warunki ustalania czynszu wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, nie uwzględniła bowiem treści innych regulacji ww. ustawy.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 tego aktu 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.

Z kolei, w myśl art. 8 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy jeżeli właścicielem jest jednostka samorządu terytorialnego, stawki czynszu, o których mowa w art. 7, ustala organ wykonawczy tej jednostki, w przypadku gminy - zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4.

Jak wynika z przywołanych przepisów to wójt ustala stawkę czynszu za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu znajdującego się w gminnym zasobie mieszkaniowym, lecz jego działanie w tym zakresie nie może być całkowicie dowolne. Zobowiązany jest on bowiem do uwzględnienia określonych przez radę gminy w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy zasad polityki czynszowej, w tym warunków, których spełnienie uzasadnia obniżenie czynszu. Zatem, w sferze polityki czynszowej kompetencje organów gminy: wykonawczego i stanowiącego co do zasady są odmienne i rozłączne, przy czym jednak wójt powinien przestrzegać reguł ustalonych przez radę gminy w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Powyższą materię Rada Gminy Dobra uregulowała w rozdziale 4. załącznika do uchwały Nr XLI/543/2023 Rady Gminy Dobra z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Dobra na lata 2023-2027, zatytułowanym „Zasady polityki czynszowej oraz warunki ustalania czynszu”. Zgodnie z ust. 1 pkt 2 tego rozdziału *Wójt Gminy Dobra ustala miesięczne stawki bazowe czynszu za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu oraz wysokość czynników obniżających lub podwyższających te stawki*. Analizując treść tego postanowienia zauważyć należy, że o ile Rada Gminy Dobra słusznie wskazała, że to Wójt Gminy Dobra ustala stawki czynszu za 1 m<sup>2</sup> powierzchni lokali, o tyle w sposób nieuprawniony powierzyła mu również kompetencję do określania wysokości czynników obniżających lub podwyższających te stawki. Dokonała tym samym przeniesienia własnej kompetencji, wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy

o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, na organ wykonawczy Gminy. Tymczasem, ustawodawca nie przewidział możliwości subdelegowania uprawnienia w tym zakresie na inne podmioty. Wobec braku upoważnienia ustawowego do

<sup>2)</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej Konstytucja RP.

przekazania przez Radę kwestii określenia warunków obniżania czynszu Wójtowi, działanie takie uznać trzeba za istotnie naruszające prawo. Co więcej, mimo wskazania w kwestionowanym postanowieniu Wójta jako organu upoważnionego do ustalenia wysokości czynników obniżających lub podwyższających stawki bazowe czynszu, Rada samodzielnie zrealizowała tę kompetencję w ust. 1 pkt 3 rozdziału 4. załącznika do uchwały Nr XLI/543/2023.

Wobec powyższego, stwierdzenie nieważności ust. 1 pkt 2 w rozdziale 4. załącznika do uchwały Nr XLI/543/2023 Rady Gminy Dobra z dnia 30 marca 2023 r. w *sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Dobra na lata 2023-2027*, w zakresie wyrazów: „oraz wysokość czynników obniżających lub podwyższających te stawki”, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, którą wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

**Mateusz Wagemann**  
II Wicewojewoda Zachodniopomorski