



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 24 października 2022 r.

Poz. 7445

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.231.2022.6

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 17 października 2022 r.

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.)

#### **orzekam**

nieważność uchwały nr LIX/306/2022 Rady Gminy w Doruchowie z dnia 19 września 2022 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Doruchów na lata 2022 - 2027 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 19 września 2022 r. Rada Gminy w Doruchowie podjęła uchwałę nr LIX/306/2022 w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Doruchów na lata 2022-2027, zwaną dalej "uchwałą" lub "Programem".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt. 15, art. 40 ust. 1, art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) oraz art. 21 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 12 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 172 z późn.zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 20 września 2022 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Do podjęcia uchwały upoważniał Radę Gminy w Doruchowie przepis art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 172 ze zm.), zwanej dalej jako "ustawa". Z treści art. 21 ust. 2 ustawy wynika, że: "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".

Przypomnieć w tym miejscu należy, że wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy stanowi akt prawa miejscowego. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Organ stanowiący jest zobowiązany zarówno do pełnej realizacji upoważnienia zawartego w delegacji ustawowej, jak i do ścisłego przestrzegania zakresu delegacji ustawowej. Zarówno brak pełnej realizacji delegacji ustawowej, jak i jej przekroczenie w uchwale podjętej przez radę gminy stanowi istotne naruszenie prawa.

Jak wskazał WSA w Łodzi w wyroku z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 956/16: "Pominięcie przez Radę Gminy (...) obligatoryjnych elementów regulacji, wynikających z art. 21 ust. 2 ustawy, skutkuje naruszeniem prawa, co ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem zaskarżonej uchwały. Nie sposób podzielić w tym zakresie stanowiska, że są to nieistotne uchybienia, bowiem pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyznaczającego sposób zaspokojenia potrzeb wspólnoty przy wykorzystaniu zasobu mieszkaniowego gminy, wskazuje na konieczność ujęcia w programie wszystkich elementów, wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy".

Odnosząc powyższe do regulacji zawartych w Programie stwierdzić należy, że nie normuje on wszystkich zagadnień enumeratywnie wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy.

Organ nadzoru stwierdza, że przyjęty przez Radę Gminy w Doruchowie Program nie określa w wymaganym zakresie, wskazanej w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. W § 2 Programu wskazano aktualną wielkość zasobu mieszkaniowego z opisem liczby oraz ogólnej powierzchni użytkowej lokali, a także ich stanu technicznego, jednakże nie określono prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy Doruchów na kolejne lata. W ocenie organu nadzoru postanowienia § 2 Programu nie wypełniają dyspozycji ustawowej przepisu art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, ponieważ nie prognozują wielkości oraz stanu technicznego lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Rada Gminy w Doruchowie w § 2 Programu ograniczyła się tylko do określenia w tabeli ilości lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Doruchów oraz przedstawienia informacji na temat obecnego stanu technicznego tych lokali, bez odniesienia się do poszczególnych lat obowiązywania Programu. Wobec powyższego należy uznać, że w Programie nie określono właściwie prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy Gminy Doruchów w poszczególnych latach, co stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Organ nadzoru stwierdza, iż w Programie Rada Gminy w Doruchowie nie wskazała szczegółowej analizy potrzeb oraz właściwego planu remontów i modernizacji wynikających ze stanu technicznego budynków i lokali w poszczególnych latach. W zakresie planu remontów w poszczególnych latach ograniczono się do ogólnikowych stwierdzeń w § 3 ust. 1 Programu, tj: "Obecny stan techniczny budynków znajdujących się w zasobie mieszkaniowym gminy jest dostateczny. Poprawy wymagają problemy związane z remontem dachów, wymianą instalacji elektrycznych, wymiana okien i drzwi zewnętrznych, poprawa stanu technicznego instalacji wodno – kanalizacyjnych i centralnego ogrzewania oraz remontem klatek schodowych. Gmina Doruchów dysponuje starym zasobem mieszkaniowym. Powstająca od lat tzw. luka remontowa jest tak duża, że jej całkowite usunięcie jest praktycznie niemożliwe. Prace remontowe przeprowadzane będą sukcesywnie w ramach posiadanych środków finansowych. Jako priorytetowe uznaje się remonty wynikające z wymogów bezpieczeństwa dla życia i zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska". W ocenie organu nadzoru w rozpatrywanym Programie nie wypełniono właściwie delegacji określonej w art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy, gdyż nie określono analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji w odniesieniu do każdego z tych budynków i lokali oraz z podziałem na kolejne lata obowiązywania Programu, co stanowi istotne naruszenie wskazanej regulacji prawnej.

Organ nadzoru stwierdza, że w Programie nie zawarto żadnych informacji o planowanej sprzedaży lokali w poszczególnych latach. Należy wskazać, iż Rozdział 4. Programu nosi tytuł: "Zasady polityki czynszowej, warunki obniżania czynszu oraz planowana sprzedaż lokali", ale nie określono żadnego zapisu na temat planu sprzedaży lokali w kolejnych latach. Tymczasem w art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy nałożono ustawowo na Radę Gminy w Doruchowie obowiązek określenia planowanej sprzedaży lokali z podziałem na kolejne lata. Także zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. b ustawy w Programie należało określić planowaną sprzedaż lokali. Brak określenia w rozpatrywanym Programie planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy oraz art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. b ustawy.

W § 4 ust. 5 Programu Rada Gminy w Doruchowie nie uregulowała w sposób prawidłowy, a tym samym nie wypełniła delegacji ustawowej, w zakresie określenia warunków obniżania czynszu. W ramach warunków obniżających czynsz Program uwzględnia bowiem tylko jeden wskazany ustawą czynnik obniżający wartość użytkową lokalu, tj. wyposażenie lokali w urządzenia techniczne i instalacje (art. 7 ust. 1 pkt 3). Zgodnie z § 4 ust. 5 Programu, "Ustala się następujące czynniki obniżające stawkę czynszu oraz procent obniżki w stosunku do stawki podstawowej: a) brak centralnego układu ciepłej wody – 5%, b) brak łazienki – 5%, c) brak WC – 5%, d) brak urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych – 5%, e) brak centralnego ogrzewania – 5%". W świetle postanowień art. 7 ust. 1 pkt 1 - 4 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". Powyższy przepis nakłada ustawowo na gminę obowiązek ustalenia stawki czynszu z uwzględnieniem wszystkich enumeratywnie wyliczonych czynników. Przesłanki te muszą być bezwzględnie respektowane w uchwale organu stanowiącego gminy, niezależnie od okoliczności faktycznych i rzeczywistych uwarunkowań. Stanowią one bowiem minimum, które uchwalodawca powinien uwzględnić (por. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07). Pominięcie w regulacjach dotyczących warunków obniżania czynszu obligatoryjnych czynników ustawowych wpływającego na wysokość czynszu oznacza niewłaściwe, niepełne unormowanie obligatoryjnego elementu Programu, a tym samym niewypełnienie dyspozycji przepisu art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Zgodnie z § 4 ust. 9 Programu, "Czynsz najmu płacony jest z góry do 10 dnia każdego miesiąca na wskazany przez wynajmującego rachunek bankowy z wyjątkiem przypadków, gdy strony pisemnie ustaliły inny termin". Ponadto w § 4 ust. 10 Programu uregulowano, iż: "Najemca oprócz czynszu jest obowiązany do uiszczenia związanych z eksploatacją mieszkania opłat niezależnych od właściciela tj. za dostawę do lokalu energii, gazu, wody, odbiór nieczystości płynnych i stałych, itp.". W ocenie organu nadzoru Rada Gminy w Doruchowie nie miała upoważnienia ustawowego do regulowania w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym zasad płatności za czynsz, ponieważ sprawy takiego rodzaju powinny być określone w regulacji wydanej na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy, tj. zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy oraz w cywilnej umowie najmu lokalu gminnego. W rozpatrywanym Programie Rada Gminy w Doruchowie miała tylko upoważnienie ustawowe do określenia zasad polityki czynszowej. Wobec powyższych ustaleń w ocenie organu nadzoru § 4 ust. 9 i 10 Programu zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa.

Organ nadzoru stwierdza także, iż zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy obligatoryjnie w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy należy określić 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. W § 5 ust. 1 Programu określono, iż: "Zarządzanie mieszkaniowym zasobem Gminy prowadzi Wójt Gminy Doruchów przy pomocy urzędu gminy. W Urzędzie prowadzi się dokumentację związaną z najmem lokali, obsługą finansową w zakresie poboru i windykacji należności z tytułu najmu oraz dokonuje się niezbędnych prac remontowych". Zgodnie z § 5 ust. 2 Programu, "Umowy najmu z najemcami zawiera Wójt Gminy". Wobec powyższego należy wskazać, że rozpatrywany Program określa tylko sposób zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy, a nie określa żadnych zasad zarządzania takimi lokalami i budynkami, ani nie wskazuje czy planowane są ewentualne zmiany w tym zakresie, co stanowi także brak właściwego wypełnienia delegacji ustawowej z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy.

W § 7 ust. 1 i 2 Programu Rada Gminy w Doruchowie określiła, że: "Gmina nie przewiduje remontów kapitałnych lokali mieszkalnych. W miarę niezbędnych potrzeb w celu utrzymania poprawnego stanu technicznego zasobu mieszkaniowego będą wykonywane niezbędne remonty". W ocenie organu nadzoru Rada Gminy w Doruchowie nie wypełniła w Programie dyspozycji z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy, zgodnie z którym w programie podaje się 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 § 7 Programu wykazała, iż Rada Gminy w Doruchowie wskazała tylko ogólnie, że w miarę niezbędnych potrzeb w celu utrzymania poprawnego stanu technicznego zasobu mieszkaniowego będą wykonywane niezbędne remonty, ale w żaden sposób nie określiła wysokości kosztów w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, kosztów

remontów oraz kosztów modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, a także kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli oraz kosztów inwestycyjnych w kolejnych latach. Wobec powyższego Rada Gminy w Doruchowie także w tym zakresie nie wypełniła w sposób wyczerpujący delegacji ustawowej wynikającej z treści art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy.

Organ nadzoru stwierdza, że zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy w rozpatrywanym Programie należało wskazać planowany niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali. Rada Gminy w Doruchowie w Programie nie zawarła takiego rodzaju regulacji i także z tego powodu nie wypełniła właściwie wskazanej delegacji ustawowej.

Organ nadzoru podkreśla, że pominięcie przez Radę Gminy w Doruchowie 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. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi zaś istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały w całości.

W świetle powyższych ustaleń uznać należy, że uchwała nr LIX/306/2022 Rady Gminy w Doruchowie z dnia 19 września 2022 r. została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Michał Zieliński

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

1. Rada Gminy w Doruchowie
2. Wójt Gminy Doruchów