



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 2 marca 2023 r.

Poz. 2392

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.46.2023.5

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 lutego 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)

#### **orzekam**

nieważność uchwały nr L/423/2023 Rady Gminy Kleszczewo z dnia 25 stycznia 2023 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2023-2027 – ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała nr L/423/2023 Rady Gminy Kleszczewo z dnia 25 stycznia 2023 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2023-2027 została podjęta na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 40) oraz 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 172 z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 27 stycznia 2023 r.

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

Uchwałą nr L/423/2023 z dnia 25 stycznia 2023 r. Rada Gminy Kleszczewo uchwaliła wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2023-2027, dalej: "Program".

Do podjęcia przedmiotowego Programu upoważnia radę 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), dalej: "OchrLokU". Z treści art. 21 ust. 2 OchrLokU 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".

Ustawodawca określając w art. 21 ust. 2 OchrLokU materię, którą winien regulować program, posłużył się zwrotem "w szczególności", co oznacza, iż omawiana delegacja ustawowa nie ma charakteru zamkniętego. Istotne jest jednak, aby rada gminy w programie zamieściła postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Pominięcie bądź niewypełnienie dyspozycji któregoś z obligatoryjnych elementów powoduje, iż taka uchwała dotknięta jest istotną wadą prawną skutkującą koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości (por. wyrok WSA w Poznaniu z 20 grudnia 2011 r., IV SA/Po 1062/11; wyrok WSA w Szczecinie z 18 marca 2010 r., II SA/Sz 1416/09; wyrok WSA w Opolu z 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07, CBOSA).

Badając przedmiotowy Program, organ nadzoru stwierdził, że nie zostało wyczerpująco uregulowane istotne zagadnienie wskazane w art. 21 ust. 2 pkt 1 OchrLokU w zakresie prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w kontekście poszczególnych lat. Rada wskazała w Programie prognozę wielkości zasobu mieszkaniowego w podziale na poszczególne lata, ale całkowicie pominęła prognozę dotyczącą jego stanu technicznego. Zgodnie ze znaczeniem słownikowym, słowo "stan" znaczy tyle, co "sytuacja, w której ktoś lub coś się znajduje" (źródło: Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/stan;2523760.html>). Rada Gminy Kleszczewo powinna była określić liczbę i stan techniczny (np. dobry, średni, zły, itp.) poszczególnych lokali, względnie budynków wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy we wszystkich latach obowiązywania Programu. Wykazany brak, w ocenie organu nadzoru, stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 2 pkt 1 OchrLokU. Nie stanowi prawidłowej realizacji upoważnienia ustawowego zawartego w art. 21 ust. 2 pkt 1 OchrLokU określenie wyłącznie aktualnego stanu technicznego budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Kleszczewo (§ 2 Programu).

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 3 OchrLokU wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien obejmować planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach. W ocenie organu nadzoru rada nie wypełniła w sposób prawidłowy tejże delegacji ustawowej stanowiąc w § 4 Programu, iż "Przewiduje się w 2023 r. wprowadzenie z mieszkaniowego zasobu gminy 3 lokale mieszkalne (...)".

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 4 OchrLokU wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien obejmować zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. W § 5 ust. 4 Programu rada zapisała, że: "Czynnikiem obniżającym stawkę czynszu lokalu jest brak urządzeń wodno - kanalizacyjnych".

Zdaniem organu nadzoru, rada nie uregulowała w sposób prawidłowy warunków obniżania czynszu, a tym samym nie wypełniła delegacji ustawowej w tym zakresie. Upoważnienie do uregulowania w przedmiotowym Programie warunków obniżania czynszu musi być realizowane z uwzględnieniem art. 7 ust. 1 OchrLokU. Zgodnie z tym przepisem: "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 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 28 kwietnia 2020 r., I OSK 837/19; wyrok NSA z 25 czerwca 2010 r., I OSK 410/10; wyrok NSA z 12 lutego 2008 r., I OSK 1764/07, CBOSA). Oprócz uwzględnienia ww. czynników, rada winna również dokonać ich wartościowania. Zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, wyrażonym w wyroku z 15 czerwca 2020 r., II SA/Gl 1456/19, CBOSA: "Regulując zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu Rada powinna była uwzględnić co najmniej wszystkie wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy o czynnikach, tj: położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, ogólny stan techniczny budynku. Konieczne było także przypisanie każdemu z tych czynników określonej wartości, o którą obniżony zostanie czynsz".

Tymczasem w Programie rada określiła jedynie jeden z czynników obniżających wartość użytkową lokalu, tj. brak urządzeń wodno-kanalizacyjnych. Przepis § 5 ust. 4 Programu został zatem wydany z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 7 ust. 1 OchrLokU.

Organ nadzoru wskazuje również, że brak jest podstawy prawnej do regulowania przez radę w Programie zasad dotyczących podwyżek czy wysokości czynszu (§ 5 ust. 5 i 6 Programu). Wskazać należy, że kwestie związane z trybem dokonywania podwyżek czynszu zostały uregulowane w art. 8 - 9 OchrLokU, przy czym, co istotne rada, jako organ stanowiący gminy, nie została upoważniona do wypowiedzania się w powyższych kwestiach. Realizacja tych norm OchrLokU oraz konstruowanie i realizacja zapisów umowy cywilnoprawnej w tym zakresie należy do organu wykonawczego gminy.

Z przepisu art. 21 ust. 2 pkt 7 OchrLokU wynika, że obligatoryjnym elementem przedmiotowego Programu jest także "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". Wbrew powyższemu, rada ujęła w Programie jedynie koszty bieżącej eksploatacji oraz koszty remontów, w związku z czym rada nie wypełniła w całości delegacji ustawowej z art. 21 ust. 2 pkt 7 OchrLokU.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

#### **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:

Rada Gminy Kleszczewo

Wójt Gminy Kleszczewo