



P. Seliwczak Wd. G. Kwiatkowska  
Bydgoszcz, 31 marca 2021 r.

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WNK.DW.IV.4131.9.2021.EB

Urząd Gminy w Boniewie  
02.04.2021  
L. dz. ....  
Zał. ... 1151/2021 Pan

Marek Klimkiewicz  
Wójt Gminy Boniewo

### ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR 39/2021

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.)

**orzekam**

o nieważności uchwały nr XVIII/136/21 Rady Gminy Boniewo z dnia 19 lutego 2021 r. w sprawie Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Boniewo na lata 2021-2025

#### Uzasadnienie

W dniu 19 lutego 2021 r. Rada Gminy Boniewo podjęła uchwałę nr XVIII/136/21 w sprawie Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Boniewo na lata 2021-2025.

Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Boniewo na lata 2021-2025 zwany dalej Programem stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

Jako podstawę prawną uchwały powołano przepis art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 611; z 2021 r. poz. 11) oraz 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 marca 2021 r.

Zawiadomieniem z dnia 15 marca 2021 r., znak: WNK.DW.IV.4131.9.2021.EB organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały.

Wójt Gminy Boniewo w odpowiedzi z dnia 17 marca 2021 r., znak: Or.0711.2.2021 poinformował, że nie kwestionuje zasadności zarzutu organu nadzoru dotyczącego naruszenia prawa. Mając na uwadze złożone przez Wójta Gminy Boniewo wyjaśnienia, Wojewoda Kujawsko-Pomorski podtrzymuje swoje stanowisko zawarte w zawiadomieniu z dnia 15 marca 2021 r.

Stosownie do brzmienia art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym.

Z kolei w myśl art. 21 ust. 2 cytowanej ustawy, wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i zawierać wszystkie elementy wskazane w tym przepisie przez ustawodawcę jako część obligatoryjną programu.

Analiza treści przepisu art. 21 ust. 2 cytowanej ustawy prowadzi do wniosku, że wyznacza on granice upoważnienia określonego w przepisie art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy. Należy jednak wskazać, że w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, które winny być w programie ujęte, świadczy o tym użyte w nim wyrażenie „w szczególności”. Przy czym wskazać należy, że rada gminy powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie przykładowo wskazane w upoważnieniu art. 21 ust. 2 cytowanej ustawy kwestie i zagadnienia oraz uczynić to w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej.

Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę uregulowania w drodze uchwały, skutkuje bowiem istotnym naruszeniem prawa (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 18 września 2012 r., sygn. akt II SA/Ol 842/12, publ. LEX nr 1222389).

Mając na względzie powyższe Rada Gminy Boniewo zobowiązana była do zawarcia w treści wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2021-2025 regulacji wypełniających w pełni dyspozycję każdego z poszczególnych punktów art. 21 ust. 2 cytowanej ustawy.

Tymczasem ocena legalności przedmiotowego Programu, wykazała, że nie zawiera on w swej treści regulacji wypełniających dyspozycję art. 21 ust. 2 wskazanej ustawy.

W ocenie organu nadzoru, zastrzeżenia budzą przepisy §4-§9 Programu (Rozdział 1), w których nie określono prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach (art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy).

Rada Gminy Boniewo w powyższych przepisach ograniczyła się bowiem do informacji na temat aktualnej wielkości gminnego zasobu mieszkaniowego oraz aktualnego stanu technicznego budynków wchodzących w skład gminnego zasobu mieszkaniowego (§ 5 Tabela nr 1 za wyjątkiem poz. 7 i 10).

Z kolei w § 6 Programu postanowiono, że „Budynki wymagają bieżącej konserwacji, a w wielu przypadkach wykonania w najbliższych latach szeregu prac remontowych”.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że pojęcie „prognoza” nie zostało wyjaśnione w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Stąd też zasadnym jest powołanie się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 3 października 2011 r., sygn. akt II SA/Op 300/11 (publ. LEX nr 984796), który wskazał, że „Pod pojęciem "prognoza" w Uniwersalnym słowniku języka polskiego rozumie się "przewidywanie przyszłych faktów, zdarzeń, zjawisk, itp. oparte na uzasadnionych, zwykle naukowych, przesłankach, danych, okolicznościach, badaniach, formułowane najczęściej przez specjalistów w danej dziedzinie" (por. str. 568, Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa 2003 r.). W świetle znaczenia pojęcia "prognoza" użytego w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, obowiązkiem uchwałodawcy było nie tylko przedstawienie aktualnych danych dotyczących zasobu mieszkaniowego (...), ale także przedstawienie prognoz opartych na tych danych”.

Mając na względzie powyższe, zdaniem organu nadzoru, regulacja §4-§9 Programu nie wypełnia w całości postanowień art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, gdyż realizacja tego przepisu sprowadza się do przedstawienia prognozowanej wielkości zasobu mieszkaniowego gminy i prognozowanego stanu technicznego tego zasobu, w rozbiciu na lata.

Rada Gminy Boniewo pominęła prognozy oparte na danych określonych w Tabeli nr 1.

Powyższe stanowisko potwierdza także ugruntowane orzecznictwo sądowe (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 567/12, publ. LEX nr 1388190, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 956/16, publ. LEX nr 2201680).

Program Gminy Boniewo, nie określa także planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach, do czego zobowiązuje art. 21 ust. 2 pkt 3 wskazanej wyżej ustawy.

Wprawdzie Rozdział 3 Programu zatytułowano „Planowana sprzedaż lokali mieszkalnych w latach 2021- 2025”, jednakże, zdaniem organu nadzoru jego treść dotyczy zasad sprzedaży.

Jak wynika bowiem z przepisu § 16 Programu „Przewiduje się, że sprzedaż lokali mieszkalnych prowadzona na wniosek dotychczasowych najemców, w poszczególnych latach będzie uzależniona od ich zainteresowania wykupem mieszkań, a w celu ułatwienia procesu sprzedaży lokali stosuje się bonifikaty określone w uchwale wskazanej w § 15”.

Ponadto w § 17 postanowiono, że „wolne lokale mieszkalne, w przypadku podjęcia decyzji o ich sprzedaży będą zbywane na zasadach określonych w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami”.

Zdaniem organu nadzoru postanowienia Rozdziału 3 Programu nie zawierają planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach, a zatem nie wyczerpują dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 3 cytowanej ustawy.

W ocenie organu nadzoru również Rozdział 4 „Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu” nie reguluje w sposób prawidłowy zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu (art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy).

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że w ramach warunków obniżających czynsz, Rada Gminy Boniewo nie uwzględniła wskazanych wyżej wymienioną ustawą czynników podwyższających lub obniżających wartość użytkową lokalu.

Natomiast zgodnie z art. 7 ust. 1 powołanej wyżej 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 1 lutego 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 1137/15 (publ. LEX nr 1971829) wskazał, że „Redakcja powyższego przepisu prowadzi do wniosku o obowiązku uwzględnienia przez właściciela katalogu okoliczności, których minimalny zakres ("w szczególności") został wskazany przez ustawodawcę. Wszystkie czynniki wskazane w art. 7 ust. 1 cyt. ustawy muszą być wzięte pod uwagę, co nie wyklucza możliwości zastosowania również innych elementów, które mogą wpłynąć na obniżenie lub podwyższenie czynszu. Jak podkreśla się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego "skoro przepis używa sformułowania "w szczególności" to elementy z pkt od 1 do 4 muszą być wzięte pod uwagę, jednak ustawodawca nie wyklucza, że jeszcze inne

elementy mogą wpłynąć na obniżenie bądź podwyższenie czynszu. Należy jednak uznać, że uwzględnienie elementów z pkt 1 do 4 stanowią minimum, które uchwałodawca powinien uwzględnić (por. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2008 r., I OSK 1764/07; wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2010 r., I OSK 410/10)".

Zbieżne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt IV SA/Wr 597/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 410/10, publ. LEX nr 672907).

Mając na względzie powyższe, zdaniem organu nadzoru w Rozdziale 4 Programu nie został wyczerpany zakres upoważnienia wynikający z art. 21 ust. 2 pkt. 4 wyżej wskazanej ustawy.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także treść § 33 Programu, w którym organ stanowiący nie uwzględnił dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 8 lit a wskazanej ustawy tj. zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali oraz planowanej sprzedaży lokali (art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. b ustawy).

Mając zatem na względzie powyższe, zdaniem organu nadzoru, w Programie Gminy Boniewo, nie został wyczerpany zakres upoważnienia wynikający z art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Boniewo w Programie wykroczyła poza ramy upoważnienia ustawowego zawartego w art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 cytowanej wyżej ustawy. Zgodnie z § 24 Programu „Najemcy lokali opłacają czynsz najmu oraz opłaty związane z eksploatacją mieszkania tj. za dostawę wody odbiór odpadów komunalnych, ścieków i opróżnianie zbiorników bezodpływowych (szamb)".

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 28 lipca 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 155/09 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), stwierdził, że „(...) brak było podstaw do tego by w tego rodzaju uchwale: 1) móc określić co obejmuje czynsz, a także co ponad czynsz zobowiązany jest uiszczać najemca, 2) ustalić czynniki obniżające stawki czynszu z pominięciem wszystkich niewymienionych w art. 7 ust. 1 powołanej na wstępie ustawy o ochronie praw lokatorów (...) czynników mających wpływ na wysokość czynszu za lokal, którego właścicielem jest gmina. Trzeba tu oddać, iż kiedy mowa jest o podstawie definiowania czynszu (przez wyliczenie jego składników) należy mieć na uwadze, iż ustawodawca w art. 21 ust. 2 pkt 4 wspomnianej ustawy upoważnił radę gminy do określenia zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu, a kwestii wyjaśnienia, co wchodzi w skład czynszu nie można uznać za jedną z takich zasad. Przez pojęcie zasady według Słownika Języka Polskiego rozumie się

"teżę, w której treści zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami, podstawa, na której coś się opiera, reguła" (Słownik Języka Polskiego pod red. M. Szymczaka, Wa-wa PWN 1981 r., t. III, str. 95). Innymi słowy zasadą jest pewnego rodzaju "tryb postępowania, ściśle określony schemat działania ustalający kryteria dokonywania określonych czynności".

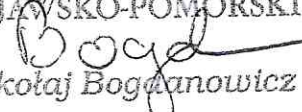
Zbieżne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 28 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1467/09 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Organ nadzoru zauważa, że uchwała Rady Gminy Boniewo w sprawie Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Boniewo na lata 2021-2025, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), musi więc respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wydając akt prawa miejscowego zobowiązany jest do przestrzegania zakresu upoważnienia ustawowego, na którym opiera swoje działania.

Mając na uwadze zaistniały stan faktyczny i prawny należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku, ul. Brzeska 8, 87-800 Włocławek w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA  
KUJAWSKO-POMORSKI  
  
Mikołaj Bogdanowicz