



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 1 kwietnia 2015 r.

LEX-O.4131.11.2015.AD

**Rada Gminy Andrzejewo**  
**ul. Warszawska 36**  
**07-305 Andrzejewo**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr IV/22/2015 Rady Gminy Andrzejewo z dnia 26 lutego 2015 r. w sprawie uchwalenia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Andrzejewo na lata 2015-2020”.

### **Uzasadnienie**

W dniu 26 lutego 2015 r. Rada Gminy Andrzejewo podjęła uchwałę Nr IV/22/2015 w sprawie uchwalenia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Andrzejewo na lata 2015-2020”.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 4 marca 2015 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz 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 2014 r., poz. 150) - dalej *u.o.p.l.*

W toku kontroli legalności uchwały Nr IV/22/2015 organ nadzoru stwierdził, iż przedmiotowa uchwała wraz z załącznikiem, stanowiącym jej integralną część, została podjęta z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 *u.o.p.l.*, poprzez niewypełnienie dyspozycji tego przepisu oraz art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.) w zw. z art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) poprzez zaniechanie publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 *u.o.p.l.*, wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien obejmować w szczególności:

- 1) prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne;
- 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 wydatków 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 wydatki 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.

Użyte w cytowanym przepisie określenie „w szczególności” wskazuje, że uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 2 *u.o.p.l.*

Kontrola legalności uchwały Nr IV/22/2015 oraz jej załącznika wykazała, że Rada Gminy Andrzejewo nie objęła postanowieniami wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2015-2020 **warunków obniżania czynszu**, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 *u.o.p.l.* Czynniki obniżające wartość użytkową lokalu, o których mowa w art. 7 ust. 1 *u.o.p.l.* a które zostały ustalone w przedmiotowej uchwale w Rozdziale IV załącznika – Zasady polityki czynszowej, nie są tożsame z warunkami obniżania czynszu, o jakich mowa w art. 7 ust. 2 *u.o.p.l.* W wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy winny zatem znaleźć się obligatoryjne zapisy dotyczące warunków obniżania czynszu, niezależnie od czynników obniżających lub podwyższających wartość użytkową lokalu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 września 2012 r. sygn. II SA/Ol 842/12). W ocenie organu nadzoru uchwała niezawierająca takiej regulacji jest dotknięta wadą, którą należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności.

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym *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 do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa* (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07 i wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 sierpnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 215/13).

W ocenie organu nadzoru podjęta przez Radę Gminy uchwała Nr IV/22/2015 nie określa w wymaganym zakresie także innych kwestii, które muszą zostać uregulowane w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

W załączniku do ww. uchwały nie ujęto, wbrew wymaganiom art. 21 ust. 2 pkt 1 *u.o.p.l.* **prognozy** dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w kontekście poszczególnych lat. Postanowienia zawarte w Rozdziale I załącznika do uchwały (dalej: *Programu*) mają charakter ogólnikowy i nie wypełniają dyspozycji przepisu. Rada Gminy ograniczyła się bowiem jedynie do określenia aktualnej wielkości (§ 1 *Programu*) i aktualnego

stanu technicznego (§ 2 i § 3 ust.1 *Programu*) zasobu mieszkaniowego gminy bez opracowania prognozy tego stanu „w poszczególnych latach”. Pojęcie „prognoza” nie zostało wyjaśnione w ustawie, wobec tego należy kierować się jego potocznym, codziennym ujęciem, jako przewidywaniem zmian, jakim podlegać będzie ten zasób. Przewidywania te muszą z kolei opierać się na danych istniejących w gminie, jak i ewentualnych opracowaniach zleconych specjalistom z tego zakresu. Przy tym zmiany w zasobie mieszkaniowym, jego zmniejszanie się i zwiększanie musi uwzględniać podział na lokalne mieszkalne i socjalne (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 sierpnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 215/13).

*Program* nie obejmuje także **analizy potrzeb oraz planu** remontów i modernizacji, wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata, do czego zobowiązuje art. 21 ust. 2 pkt 2 *u.o.p.l.* Treść Rozdziału II *Programu* nie zawiera postanowień w tym przedmiocie zgodnych z wymogami przepisu. Nie sposób bowiem uznać, iż przepis § 3 ust. 2 *Programu* stanowiący, iż „w oparciu o analizę potrzeb oraz posiadanych środków finansowych dokonywane będą remonty gwarantujące utrzymanie w stanie niepogorszonym zasobu mieszkaniowego gminy”, wypełnia wymogi art. 21 ust. 2 pkt 2 *u.o.p.l.* w tym zakresie.

W *Programie* nie uwzględniono również **wszystkich** zasadniczych, bezwzględnie wiążących **kryteriów różnicujących stawkę czynszu za 1 m<sup>2</sup>** powierzchni użytkowej lokalu, wymienionych w art. 7 ust. 1 *u.o.p.l.* Przepis ten zawiera wskazania, co w jednym z elementów polityki czynszowej, jakim jest stawka czynszu, właściciel winien uwzględnić. 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. Konstrukcja powołanego przepisu i użycie w nim sformułowania „w szczególności” nakłada na gminę obowiązek ustalenia stawki czynszu z uwzględnieniem wszystkich enumeratywnie wymienionych w tym przepisie czynników. W orzecznictwie sądowym wskazuje się przy tym, iż przesłanki zasadnicze muszą być bezwzględnie respektowane w każdej uchwale rady gminy, niezależnie od okoliczności faktycznych i rzeczywistych uwarunkowań (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 2400/06 i wyrok NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07). Tymczasem Rada Gminy Andrzejewo regulując w Rozdziale IV *Programu* zasady polityki czynszowej i wymieniając wśród czynników obniżających wartość użytkową lokalu jedynie: brak centralnego ogrzewania, brak centralnej ciepłej wody, brak łazienki i brak w.c. uwzględniła, zdaniem organu nadzoru, wyłącznie czynnik wymieniony w art. 7 ust. 1 pkt 3 *u.o.p.l.* Nie uwzględniła natomiast w ogóle, jako czynników różnicujących wysokość stawek czynszu najmu: położenia budynku, położenia lokalu w budynku oraz ogólnego stanu technicznego budynku, w związku z czym naruszyła art. 21 ust. 2 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 *u.o.p.l.*

Przyjęta przez Radę Gminy uchwała nie określa także **źródeł finansowania** gospodarki mieszkaniowej „w kolejnych latach”, przez co nie wyczerpuje dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 6 *u.o.p.l.*

Postanowienia Rozdziału VI *Programu* nie regulują w sposób wyczerpujący i zgodny z dyspozycją przepisu art. 21 ust. 2 pkt 7 *u.o.p.l.* **wysokości wydatków w poszczególnych latach**. Powołany przepis wymaga, by wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy zawierał „wysokość wydatków 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 wydatki inwestycyjne”. Tymczasem Rada Gminy Andrzejewo w § 8 ust. 2 *Programu* postanowiła jedynie iż „wysokość wydatków w kolejnych latach

na utrzymanie zasobów mieszkaniowych jest uzależniona od przychodów, którymi są wpływy z czynszu za lokale mieszkalne i użytkowe”. Zestawienie obydwu regulacji w sposób oczywisty prowadzi do wniosku, iż Rada Gminy nie wypełniła wymogu wynikającego z przepisu art. 21 ust. 2 pkt 7 *u.o.p.l.*

Biorąc powyższe pod uwagę, raz jeszcze stwierdzić należy, że pominięcie przez Radę Gminy obligatoryjnych elementów regulacji, określonej w art. 21 ust. 2 *u.o.p.l.*, skutkuje brakiem pełnej realizacji dyspozycji upoważnienia ustawowego, określonego w art. 21 ust. 1 pkt 1 *u.o.p.l.* i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem uchwały.

Nie ma przy tym znaczenia fakt, że Gmina Andrzejewo posiada niewielki, jak wynika z przedmiotowej uchwały, zasób mieszkaniowy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 19 września 2012 r. stwierdził, że *racjonalny ustawodawca, uchwalając ustawę o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego, nie uzależnił wymogów co do treści i elementów programu, o którym mowa w art. 21 ust. 2 u.o.p.l. od wielkości gminy oraz jej zasobu mieszkaniowego, wskazując minimum, jakie program powinien zawierać* (sygn. II SA/Ol 842/12).

Podsumowując stwierdzić należy, że niewypełnienie przez kwestionowaną uchwałę zakresu regulacji określonej w art. 21 ust. 2 *u.o.p.l.* uzasadnia stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, pomimo ujęcia w jej treści zapisów, co do których nie dostrzeżono wadliwości.

Niezależnie od powyższego podnieść należy, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęty został pogląd, iż kwestionowana przez organ nadzoru **uchwała jest aktem prawa miejscowego**, który zgodnie z art. 42 ustawy o *samorządzie gminnym* w związku z art. 13 pkt 2 ustawy o *ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (por. wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1608/12, wyrok NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07; wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06). Tymczasem Rada Gminy Andrzejewo w § 3 uchwały Nr IV/22/2015 postanowiła, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia. Nie zawarła przy tym żadnych postanowień dotyczących jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku bowiem, gdy uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest ona aktem prawa miejscowego, podlegającym obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (zob. wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1608/12) Zdaniem organu nadzoru kwestionowana uchwała, obejmując swoimi uregulowaniami zasady polityki czynszowej, stanowi konkretyzację upoważnienia ustawowego, określonego w art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 *u.o.p.l.* i odnosi się do wszystkich mieszkańców Gminy Andrzejewo, którzy są najemcami mieszkań komunalnych opłacających czynsz najmu, ustalany przy uwzględnieniu regulacji wynikających z tej uchwały. Skoro zatem przedmiotowa uchwała zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, to winna być, jako akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 42 ustawy o *samorządzie gminnym*, ogłoszona na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie o *ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*. Niespełnienie wymagań formalnych w kwestionowanej uchwale, stanowiącej akt prawa miejscowego, w zakresie należytej publikacji jest istotnym naruszeniem prawa powodującym konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości. Z powodu nieogłoszenia uchwały Rady Gminy Andrzejewo w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może ona wywołać skutków prawnych w niej zamierzonych, w tym być podstawą prawną dla wykonywania określonej działalności władczej w sprawach indywidualnych z zakresu

działalności publicznej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2008 r., sygn. akt I OSK 701/08).

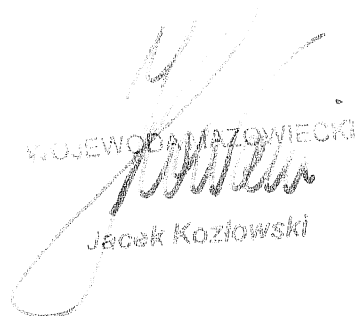
Mając na uwadze opisany powyżej stan faktyczny i prawny organ nadzoru orzekł jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a

  
WOJEWODA MAZOWIECKI  
Jacek Kozłowski