



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 9 grudnia 2019 r.

Poz. 8554

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.812.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 grudnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 85(XI)19 Rady Gminy Poraj z dnia 31 października 2019 r. w sprawie Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Poraj na lata 2019-2029, w całości, jako niezgodnej z przepisem art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1182), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Poraj przyjęła Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Poraj na lata 2019-2029, który stanowi załącznik do uchwały. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 listopada 2019 r.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy, rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. W myśl zaś 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.

Redakcja wyżej cyt. przepisu oraz użycie w nim zwrotu „w szczególności” uzasadnia twierdzenie, iż przyjęty przez radę gminy wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy winien obejmować swym zakresem wszystkie wymienione w nim elementy, ponieważ mają one charakter obligatoryjny.

Powyższego wymogu nie spełnia, zdaniem organu nadzoru, Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Poraj, ponieważ brak w nim podziału kosztów związanych z gospodarowaniem tym zasobem 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. Rada określiła jedynie planowane dochody i wydatki w latach 2019-2029 (Tabela nr 4 Załącznika do uchwały).

W sposób niepełny Rada Gminy Poraj uregulowała także kwestie związane z warunkami obniżania czynszu. Zgodnie bowiem z orzecznictwem sądownoadministracyjnym – realizacja kompetencji w tym zakresie winna następować z zastosowaniem treści art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, w myśl którego 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 brzmienia ww. przepisu wynika obowiązek uwzględnienia przez właściciela katalogu okoliczności, których minimalny zakres został wskazany przez ustawodawcę. Wszystkie czynniki wskazane w art. 7 ust. 1 cyt. ustawy muszą być zatem 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 art. 7 ust. 1 pkt od 1 do 4 stanowią minimum, które uchwalodawca powinien uwzględnić (*por. wyroki NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07 oraz z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 410/10*). Tymczasem, Rada Gminy Poraj w uchwalonym przez siebie Programie (§ 8) poprzestała jedynie na czynniku, o którym mowa w pkt 3 cyt. regulacji i też nie w pełnym zakresie, a pominęła pozostałe kwestie dot. położenia budynku, położenia lokalu w budynku oraz ogólnego stanu technicznego budynku.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Poraj powinna dokładnie określić, w jaki sposób ww. czynniki, w tym położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, będą wpływały na wysokość stawki czynszu. Dopiero w oparciu o tak określone czynniki Wójt Gminy Poraj upoważniony jest do ustalenia indywidualnej stawki czynszu.

Pogląd o obowiązku uwzględnienia przez Radę wszystkich określonych w art. 7 ust. 1 ustawy czynników mających wpływ na wysokość stawek czynszu jest ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok NSA z dnia 16 lipca 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1049/02; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 grudnia 2005 r., sygn. akt IV SA/Po 760/05; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt IV SA/Wr 597/09; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 171/13; wyroki NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07; z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 410/10; z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 984/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Organ nadzoru zauważa, że przez zasady polityki czynszowej w rozumieniu tejże ustawy należy rozumieć kompleksową regulację w zakresie czynszów odnoszących się do mieszkaniowego zasobu gminy. Z tak ustalonych zasad powinno w sposób klarowny wynikać nie tylko jak ustalany jest czynsz, ale jak rzeczywiście wygląda polityka czynszowa w zakresie gminnego zasobu nieruchomości. Tak ukształtowane zasady powinny określać m.in. ile wynosi i w oparciu o jakie koszty kształtowana jest stawka bazowa, co wpływa na jej wzrost i obniżenie, jakie są koszty utrzymania mieszkaniowego zasobu gminy i jak to wpływa na czynsze obowiązujące w gminie, jakie są prognozy w tym zakresie. Niewypełnienie dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy przejawia się również w braku określenia przez radę gminy warunków obniżania czynszów. W badanej uchwale nie ustalono bowiem ani zasad polityki czynszowej ani warunków obniżania czynszu. Postanowienia zawarte w rozdziale 5 załącznika, nie wyczerpują regulacji, która winna mieć odzwierciedlenie w programie. Rada wprowadzając zapisy dotyczące warunków obniżania czynszu winna mieć również na

uwadze postanowienia art. 7 ust. 2 ustawy, a mianowicie zobowiązana jest określić warunki obniżki czynszu, dokonując jednocześnie zróżnicowaną obniżki w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy. W badanej uchwale brak jest takich zapisów. Rezygnacja z określenia mechanizmów obniżania czynszu naliczonego według ustalonych stawek wobec osób o niskich dochodach stanowi istotne naruszenie prawa.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, uchwała zawiera również postanowienia sprzeczne z przepisami powszechnie obowiązującego prawa. I tak, treść § 1 ust. 3 Załącznika do uchwały, stanowi modyfikację treści art. 21 ust. 2 ustawy. Ponadto zdaniem organu nadzoru, za sprawy mieszczące się w zakresie „zasad polityki czynszowej” nie można uznać postanowień zamieszczonych w § 6 ust. 5 Załącznika do uchwały Nr 85(XI)19, wskazujących, iż lokator oprócz czynszu jest obowiązany do uiszczania związanych z eksploatacją mieszkania opłat niezależnych od właściciela tj. opłat za dostawę do lokalu energii, gazu, wody, oraz odbiór nieczystości stałych i płynnych w wypadkach gdy korzystający z lokalu nie ma zawartej umowy bezpośrednio z dostawcą mediów lub dostawcą usług. O tym bowiem, jakie koszty ponosi najemca rozstrzyga wprost ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, w szczególności art. 9 ust. 5 i ust. 6 tego aktu.

Zdaniem organu nadzoru, żaden z elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 cytowanej ustawy nie może zostać pominięty w akcie prawa miejscowego, bądź uregulowany w sposób niepełny, czy też niezgodny z brzmieniem przepisów ustawy. Aby prawidłowo wypełnić wspomnianą delegację ustawową organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy uchwalaniu powyższego programu powinien w pierwszej kolejności mieć na uwadze elementy wskazane przez ustawodawcę w art. 21 ust. 2 ustawy i ich pełną realizację. Niepełne uregulowanie przez radę gminy któregoś z wyżej wymienionych elementów wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (por.: wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 1416/09; wyrok WSA w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia z 15 listopada 2004 r., II SA/Wr 1567/02, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), stanowiąc podstawę stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, ze względu na niepełną realizację normy kompetencyjnej.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**