



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 8 stycznia 2020 r.

Poz. 189

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.879.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 stycznia 2020 r.

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 80/XIV/2019 Rady Gminy Irządze z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Irządze w latach 2020-2025, w całości, jako sprzecznej 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 Irządze przyjęła Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Irządze na lata 2020-2025, który stanowi załącznik do uchwały. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 grudnia 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 ustawy, 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 cytowanego 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.

Zdaniem organu nadzoru, Program nie spełnia powyższego wymogu, 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 wydatki w latach 2020 - 2025 (Tabela zawarta w Rozdziale 6 ust. 3 Programu) z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji i koszty remontów lokali i budynków, choć w części tekstowej tego przepisu wskazano, iż chodzi o przewidywane wydatki w latach 2020-2025 dotyczące bieżącej eksploatacji, remontów i modernizacji.

W sposób niepełny Rada Gminy Irządze 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, 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 uchwałodawca 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 Irządze w uchwalonym przez siebie Programie (w ust. 2 Rozdziału 4) pominęła kwestię dotyczącą położenia budynku, oraz nieprecyzyjnie sformułowała kwestię ogólnego stanu technicznego budynku, ograniczając się jedynie do lakonicznego sformułowania "stan techniczny budynku". Również kwestię związaną z określeniem źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach ujęto w sposób niezwykle schematyczny i ogólnikowy (ust. 1 i 2 Rozdziału 6 Programu), bez uwzględnienia podziału na poszczególne lata obowiązywania Programu.

Jak wskazano powyżej, przyjęty przez radę gminy wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy winien obejmować swym zakresem wszystkie wymienione w nim elementy, ponieważ mają one charakter obligatoryjny, jednakże rada ma możliwość umieszczenia w uchwale dodatkowych zapisów wynikających z potrzeb bądź specyfiki gospodarowania zasobem mieszkaniowym konkretnej gminy. Nie oznacza to jednak, iż rada może kształtować treść uchwały w sposób dowolny.

W ocenie organu nadzoru w przedmiotowym Programie doszło również do przekroczenia przez Radę Gminy Irządze delegacji ustawowej.

W Rozdziale 4 ust. 5 Programu Rada określiła, że *za zwłokę w zapłacie czynszu przysługują odsetki ustawowe*, co wykracza poza delegację ustawową z art. 21 ust. 2 ustawy i stanowi ingerencję w sferę uprawnień wójta. Odsetki z tytułu zwłoki w zapłacie czynszu należą do sfery umownej i jako takie winny zostać uregulowane w umowie zawartej pomiędzy najemcą a wynajmującym - w tym przypadku organem wykonawczym gminy. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Ustawodawca sam określił zatem zadania, których realizację powierzył określonym organom gminy wskazując przy tym w sposób wyraźny zakres właściwości organu stanowiącego. Gospodarowanie mieniem komunalnym, czyli *de facto*, wykonywanie niniejszej uchwały i zawieranie stosownych umów z podmiotami wynajmującymi lokale z mieszkaniowego zasobu Gminy Irządze, a tym samym również ustalanie wysokości czynszów oraz związanych z tym *accidentalia negotii*,

takich jak określenie odsetek za zwłokę, ustawodawca powierzył wójtowi. Realizując kompetencje wynikające z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym to zarządca mieniem komunalnym - wójt (burmistrz, prezydent miasta) w treści umowy z najemcą ustali stawkę czynszu najmu oraz wysokość odsetek za zwłokę w jego zapłacie. Powyższe, zdaniem organu nadzoru oznacza, że ustalając wysokość stawki odsetek za zwłokę w zapłacie czynszu Rada nie tylko działała bez upoważnienia przyznanego przez ustawodawcę, ale także naruszyła w sposób istotny art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto Rada w Rozdziale 4 ust. 6 Programu wskazała, iż najemca oprócz zapłaty czynszu, *zobowiązany jest do uiszczania opłat niezależnych od właściciela lokalu mieszkalnego za dostawę lub odbiór:*

- energii elektrycznej,

- wody,

- centralnego ogrzewania,

- ścieków socjalno-bytowych, *na podstawie odrębnych umów zawartych z dostawcami tych mediów, co pozostaje w sprzeczności z art. 9 ust. 5 w związku z art. 9 ust. 6 ustawy. Za sprawy mieszczące się w zakresie „zasad polityki czynszowej” nie można uznać postanowień zamieszczonych w cytowanym wyżej uregulowaniu Programu, stanowiącym iż lokator oprócz czynszu jest obowiązany do uiszczania związanych z eksploatacją mieszkania opłat niezależnych od właściciela na podstawie umowy zawartej bezpośrednio z dostawcą mediów lub dostawcą usług. Jak wskazano wyżej określenie składników świadczeń ponoszonych przez najemcę, tj. czynszu, czy też wskazanie innych opłat, do których uiszczania jest on zobowiązany nie mieści się w ramach kompetencji ustawowo przyznanych radzie i jako takie powinno być uznane za naruszające prawo w sposób istotny. Stanowisko zbliżone przedstawił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 marca 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 177/02, OwSS 2002/3/73. Wskazać również należy, iż obowiązek uiszczania przez najemcę opłat niezależnych od właściciela wynika wprost z art. 9 ust. 5 ustawy.*

Za wadliwe i w istotny sposób naruszające prawo organ nadzoru uznał również unormowanie zawarte w ust. 7 Rozdziału 4 Programu określające wysokość obniżek czynszu w stosunku do najemców o niskich dochodach. Zdaniem organu nadzoru Rada przyjmując powyższą regulację wykroczyła poza delegację ustawową uprawniającą do przyjęcia Programu, bowiem kwestie związane z obniżką czynszu dla najemców o niskich dochodach stanowią materię wymagającą uregulowania w innej uchwale, podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. Uchwała podjęta na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy t.j. uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy winna określać w szczególności *wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą stosowanie obniżek czynszu.* Regulując tę kwestię w uchwale w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, Rada w sposób nieuzasadniony przemieszała materię przynależną do zakresów dwóch różnych uchwał dotyczących zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy, co należy oceniać jako istotne naruszenie prawa.

Ponadto Rada postanowiła w Rozdziale 4 ust. 8 Programu, iż *stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym, naliczonego przy uwzględnieniu czynników podwyższających lub obniżających stawkę bazową czynszu.* W ocenie organu nadzoru, regulacja ta stoi w sprzeczności z brzmieniem art. 23 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym. Ustawodawca przesądził w ten sposób, jakie relacje zachodzą pomiędzy stawką czynszu za lokal socjalny a stawką najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym. Jak wynika z powyższego porównania Rada Gminy Irządze dokonała nieuprawnionej modyfikacji treści przepisu ustawy, co kwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa. Powyższe, zdaniem organu nadzoru oznacza, że ustalając maksymalną wysokość stawki czynszu za lokal socjalny Rada nie tylko działała bez upoważnienia przyznanego przez ustawodawcę, ale także naruszyła w sposób istotny art. 8 pkt 1 ustawy oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Zdaniem organu nadzoru wskazane wyżej uchybienia w Programie stanowią istotne naruszenia prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że zgodnie z § 124 w związku z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283) podstawową jednostką redakcyjną aktu prawa miejscowego jest paragraf

(§), a paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Natomiast zgodnie z § 124a ZTP w celu systematyzacji przepisów uchwały paragrafy można grupować w jednostki systematyzacyjne, przy czym paragrafy grupuje się w rozdziały, a rozdziały grupuje się w działy. Rada Gminy Irządze nie zastosowała ww. zasad w przyjętej przez siebie uchwale.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 80/XIV/2019 Rady Gminy Irządze z dnia 28 listopada 2019 roku w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Irządze w latach 2020-2025, w całości jest uzasadnione i konieczne.

**Pouczenie:**

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**