



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 2 lipca 2024 r.

Poz. 4693

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.576.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 czerwca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr II/11/2024 Rady Gminy Lubomia z dnia 21 maja 2024 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Lubomia na lata 2024-2030” – w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 21 maja 2024 roku Rada Gminy Lubomia uchwałą nr II/11/2024 przyjęła Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Lubomia na lata 2024-2030, stanowiący załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 maja 2024 roku.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy, rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Natomiast, jak wynika z treści przepisu 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.

Analiza treści art. 21 ust. 2 ustawy prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, ustawodawca wyznaczył granice upoważnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 czerwca 2013 roku (sygn. akt IV SA/Gl 932/12, Legalis nr 768966) wskazano, że *zawarte w przepisie art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gmin i o zmianie Kodeksu cywilnego określenie „w szczególności” oznacza, że uchwała rady gminy powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie przykładowo wskazane w upoważnieniu ustawowym kwestie i zagadnienia. Przepis ten, poprzez użycie słowa „powinien”, określa jedynie niezbędne elementy aktu prawa miejscowego. Należy jednak uznać, że o ile w zakresie przedmiotowym art. 21 ust. 2 ustawy nie tworzy zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, które winny być w programie ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie „w szczególności” wskazuje na to, iż uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 2 ustawy.*

Pominięcie przez radę gminy któregoś z 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 (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, wyrok WSA w Opolu z 15 listopada 2004 r., II SA/Wr 1567/02).

Tymczasem w ocenie organu nadzoru uchwała nie zawiera wszystkich elementów wymaganych przepisami prawa. Uregulowania załącznika do uchwały nie określają bądź nie określają w sposób prawidłowy:

- analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata;
- warunków obniżania czynszu;
- wysokości 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, przez co Rada nie wypełniła delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 ustawy.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy nie uregulowała wyczerpująco analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata, co oznacza, że nie doszło do wypełnienia delegacji wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Przepisem Rozdziału I pkt 4 załącznika do uchwały Rada Gminy wskazała, że: *Ogólna analiza potrzeb remontowych lokali zasobu Gminy Lubomia sporządzona została na podstawie dokonanych w ostatnich latach przeglądów technicznych. Analiza ta wskazuje na wykonywanie bieżących napraw lokali.* Przepisami Rozdziału II załącznika do uchwały przewidujący *Plan remontów i modernizacji łączący się ze stanem technicznym budynków i lokali*, Rada Gminy z kolei założyła, że w latach 2024-2030 planowana jest stopniowa realizacja zadań w każdym roku – zależna od posiadanych środków finansowych. W Tabeli określającej *Plan remontów i bieżących napraw zasobów mieszkaniowych Gminy na lata 2024-2030* natomiast, Rada określiła dla poszczególnych lat, wydatki związane z bieżącą eksploatacją, a w przypadku zasobu mieszkaniowego Pszów Osiedle T. Kościuszki 5-7 – także koszty zarządu nieruchomością wspólną. W ocenie organu nadzoru regulacje ujęte w Tabeli nie stanowią jednak o kwestiach wymaganych przepisem art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy, regulacji tych nie sposób utożsamić z unormowaniami określającymi prognozowanie w zakresie remontów oraz modernizacji lokali i budynków mieszkalnych. Skoro Rada założyła wydatkowanie około 40 tysięcy złotych rocznie na remonty i naprawy, to powinna przyjąć jakikolwiek plan prognozowanych prac, które z tych

środków byłyby finansowane. Brak takiego harmonogramu, albo chociaż jakichkolwiek założeń w tym zakresie przesądza o tym, że kwestionowana uchwała jest kompletna i nie realizuje w pełni upoważnienia ustawowego.

W uchwale nie określono także w sposób prawidłowy warunków obniżenia czynszu, co stanowi brak wypełnienia delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. Zgodnie z przepisem art. 7 ust. 2 ustawy *właściciele lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego z zastrzeżeniem art. 23 ust. 4, mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzenia wojewody, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. Obniżki takie mogą być udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzeniu wojewody. Kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy. Upoważnienie do określenia w programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu musi być realizowane z uwzględnieniem art. 7 ust. 1 ustawy (zob. 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).*

Zgodnie z art. 7 ust. 1 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.

Z powyższych przepisów jednoznacznie wynika, iż zasady uwzględniania czynników mających wpływ na wysokość stawki bazowej czynszu określić musi organ stanowiący gminy w uchwale. Jednocześnie ustawa wskazuje w art. 7 ust. 1 ustawy czynniki, które mogą stanowić podstawę zastosowania podwyższenia i obniżenia czynszu. Czynniki wskazane w cytowanym przepisie są obligatoryjne i muszą być uwzględniane z mocy ustawy przez organ wykonawczy przy ustalaniu stawek czynszu.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Lubomia 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 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 IVSA/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).

Rada Gminy Lubomia przepisem pkt 3 ppkt 1 i pkt 5 Rozdziału IV załącznika do uchwały zatytułowanego: *Zasady polityki czynszowej* przewidziała, że:

- 1) *Ustala się następujące czynniki obniżające stawki czynszu:*
  - lokal bez centralnego ogrzewania o 10%
  - lokal bez łazienki lub w.c. o 10%
  - lokal bez urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych o 10%
  - lokal bez kuchni o 5%
  - kuchnia bez bezpośredniego oświetlenia naturalnego o 5%
5. *Ustala się następujące czynniki podwyższające stawki czynszu:*
  - 1) lokal z instalacją ciepłej wody (zewnątrzną) o 5%

- 2) lokal z siecią ciepłowniczą (zewnątrzną) o 10%
- 3) lokal z instalacją gazową c.o. o 30%
- 4) lokale wybudowane po 1.01.2015 r. o 45%

Tym samym w czynnikach uzasadniających obniżenie czynszu Rada nie uwzględniła wszystkich czynników określonych przepisem art. 7 ust. 1 ustawy. Pomięła ona czynniki związane z: położeniem budynku, położeniem lokalu w budynku, ze stanem urządzeń technicznych i instalacji będących na wyposażeniu budynku i lokalu oraz z ogólnym stanem technicznym budynku.

W konsekwencji należy uznać, że Rada Gminy w sposób niewyczerpujący uregulowała kwestię warunków obniżania czynszu, a tym samym nie uregulowała w pełni materii wymaganej art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy.

W tym miejscu należy podnieść, że Rada w Rozdziale IV załącznika do uchwały w sposób nieprawidłowy posłużyła się jednostkami redakcyjnymi, a mianowicie pominęła jednostkę redakcyjną „pkt 4” oraz z uwagi na fakt, że dyspozycja pkt 3 ppkt 1 – stanowi odrębną od pkt 3 normę prawną – powinna zostać ujęta odrębną od pkt 3 jednostką redakcyjną, a nie stanowić jego część składową.

Zdaniem organu nadzoru także regulacja Rozdziału VII nie wyczerpuje w sposób wystarczający delegacji ustawowej z art. 21 ust. 2 pkt 7, zgodnie z którym wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy powinien zawierać wysokość wydatków w kolejnych latach, z podziałem na:

- koszty bieżącej eksploatacji,
- koszty remontów,
- koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy,
- koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli,
- koszty inwestycyjne.

Wolą ustawodawcy było, aby organ stanowiący gminy, określił prognozę na kolejne lata Programu wysokości kosztów jego realizacji – jednakże według wskazanych przez niego kryteriów rodzajowych. Tymczasem Rada Gminy Lubomia w uchwale nie uwzględniła podziału przedmiotowego przyjętego przez ustawodawcę. Dokonała rozbicia wydatków i kosztów na poszczególne lata, jednak według własnego klucza podziału, z pominięciem kosztów inwestycyjnych, co nie odpowiada dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy. Ponadto należy podnieść, że w planie wydatków z podziałem na poszczególne lata Rada nie przewidziała żadnych kosztów remontów, mimo, że w analizie potrzeb remontowych lokali wskazała na konieczność wykonywania „bieżących napraw lokali” oraz „stopniową realizację zadań w każdym roku”.

Zaznaczenia wymaga, że kwestionowana uchwała, podjęta na podstawie ww. upoważnienia ustawowego, jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy. Powinna zatem odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym i nie może pozostawać w sprzeczności z aktem wyższego rzędu, jakim jest ustawa. Przestrzeganie tej zasady należy również do obowiązków organów uchwałodawczych gminy.

W tym wypadku Rada Gminy tej zasady nie przestrzegała, ponieważ pominęła, czy też nieprawidłowo zastosowała w uchwale kwestie, do których określenia zobowiązała ją ustawa o ochronie praw lokatorów na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 ustawy, co stanowi istotne naruszenie przepisów prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Jak bowiem stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zmianami): „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.” Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko organu nadzoru potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu (do 31 grudnia 2003 r.) z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt. I SA/Wr 1798/99): „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.”

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że uchwała nr II/11/2024 Rady Gminy Lubomia z dnia 21 maja 2024 r. w sprawie: przyjęcia „Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Lubomia na lata 2024-2030”, istotnie narusza prawo, to jest art. 21 ust. 2 ustawy, tym samym stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości należy uznać za uzasadnione i konieczne.

**Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**