



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 stycznia 2024 r.

Poz. 148

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1249.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 744/LXVI/2023 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Lubliniec na lata 2024-2028, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 2 pkt 1, 4, 5, 6 i 7 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 725), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 23 listopada 2023 r. Rada Miejska w Lublińcu przyjęła uchwałę Nr 744/LXVI/2023 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Lubliniec na lata 2024-2028. Załącznik do uchwały stanowi: *Program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Lubliniec na lata 2024-2028*, dalej jako „Program”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 listopada 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

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 tego upoważnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy. O ile jednak w zakresie przedmiotowym nie tworzy on 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. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 956/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) – (...) pominięcie przez radę gminy obligatoryjnych elementów regulacji określonej w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem kontrolowanej uchwały. Nie sposób podzielić stanowiska, że są to nieistotne uchybienia bowiem pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyznaczającego sposób zaspokojenia potrzeb wspólnoty przy wykorzystaniu zasobu mieszkaniowego gminy, wskazuje na konieczność ujęcia w programie wszystkich elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy. (...) Uchwała, to akt planowania zawierający normy prawne kwalifikowane, jako akt prawa miejscowego poprzez określenie sposobu zrealizowania wymienionych w punktach art. 21 ust. 2 ustawy elementów, a gmina to podmiot zobowiązany do ich opracowania”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt II SA/Lu 670/14 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) również podniósł, że: Jeżeli zatem uchwalony przez radę gminy program nie zawiera wszystkich tych elementów, niezależnie od przyczyny braku któregośkolwiek z nich, tj. nawet wówczas, gdy spowodowany jest on małym zasobem mieszkaniowym gminy, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności podjętej uchwały.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Niewypełnienie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

W toku prowadzonego postępowania nadzorczego w przedmiotowej sprawie wpłynęły wyjaśnienia złożone przez pełnomocnika Gminy pismem z dnia 21 grudnia 2023 r. jednakże organ nadzoru nie podziela przedstawionej we wskazanym piśmie argumentacji.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że Rada nie wypełniła delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, w zakresie, w jakim wymagane jest określenie prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach obowiązywania programu. W rozdziale 2 Programu (*Prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy Lubliniec*), w tabeli nr 1, Rada wskazała ilość budynków, lokali mieszkalnych oraz ich powierzchnię z podziałem na lokale mieszkalne będące własnością Gminy Lubliniec położone w budynkach stanowiących własność gminy lub w budynkach Wspólnot Mieszkaniowych z udziałem gminy, zaś w tabeli nr 2 przedstawiła prognozę dotyczącą wielkości mieszkaniowego zasobu Gminy Lubliniec w poszczególnych latach. Brak jest natomiast prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w „poszczególnych” latach obowiązywania Programu – do czego zobowiązuje art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy. Samo ograniczenie się do ogólnego opisu stanu technicznego budynków i lokali, nie można uznać za dostateczne wypełnienie delegacji, co uzasadnia zakwestionowanie uchwały w całości. Nie sposób przy tym zgodzić się ze złożonymi w tym zakresie

wyjaśnieniami Gminy. Rada Miejska w pkt II pkt 2 Programu owszem zawarła ogólne stwierdzenie, że „konieczne remonty to przede wszystkim: naprawy dachów, wymiany stropów, modernizacje instalacji c.o. oraz instalacji wod.-kan., a także stolarki okiennej i drzwiowej (...) i działania Gminy będą skierowane przede wszystkim na utrzymanie istniejącego zasobu w stanie niepogorszonym”, jednakże – zdaniem organu nadzoru – trudno uznać, aby te bardzo ogólne przedstawienie zamierzeń w stosunku do przedstawionego zasobu mieszkaniowego Gminy wypełniało prawidłowo delegację ustawową z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy. Rada nie zawarła w ogóle prognozy, jaki stan techniczny będą mieć lokale w poszczególnych latach, okresu na jaki program został uchwalony. Pod pojęciem „prognoza” w 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 W-wa 2003 r.). W świetle przywołanego znaczenia pojęcia „prognoza” użytego przez ustawodawcę w art. 21 ust. 2 ustawy, obowiązkiem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest nie tylko przedstawienie aktualnych danych dotyczących mieszkaniowego zasobu gminy, ale także przedstawienie prognoz opartych na tych danych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu w wyroku z dnia 3 października 2011 r. – sygn. akt II SA/Op 300/11). W przedmiotowej uchwale tego brak, tym samym nie sposób przyjąć, że kwestionowana uchwała jest kompletna w tym zakresie.

Zdaniem organu nadzoru również postanowienia zawarte w rozdziale 5 (*Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu*) Programu nie wypełniają upoważnienia ustawowego w zakresie określenia warunków obniżania czynszu, co stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 2 pkt 4 ustawy. Rada Miejska w ww. regulacjach Programu wskazała, co następuje:

*Stawki czynszu za najem poszczególnych lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy różnicuje się, uwzględniając następujące czynniki:*

- *położenie lokalu w budynku (suterena lub poddasze) – obniżka czynszu o 1,4%,*
- *wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje:*
  - ✓ *brak c.o. – obniżka czynszu o 10%*
  - ✓ *brak instalacji gazu – obniżka czynszu o 8,5%,*
  - ✓ *brak łazienki – obniżka czynszu o 2,7%,*
  - ✓ *brak WC – obniżka czynszu o 3,7%,*
  - ✓ *brak instalacji wodociągowej – obniżka czynszu o 7,75%.*
- *ogólny stan techniczny budynku – za mieszkanie zlokalizowane w budynku przeznaczonym do rozbiórki - obniżka czynszu o 5%.*
- *usytuowanie budynku – obniżka czynszu o 2%.*

W tym miejscu należy podkreślić, iż warunki obniżania czynszu stanowią element obligatoryjny programu. W ramach warunków obniżających czynsz organ stanowiący gminy powinien uwzględnić w treści uchwały wskazane przez ustawodawcę czynniki obniżające wartość użytkową lokalu, to jest: położenie budynku (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy), położenie lokalu w budynku (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy), wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy) i ogólny stan techniczny budynku (art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy). Przepis art. 7 ust. 1 pkt 1-4 ustawy nakłada na gminę obowiązek ustalenia stawki czynszu z uwzględnieniem wszystkich enumeratywnie wyliczonych czynników. Przesłanki te muszą być bezwzględnie respektowane w uchwale Rady Miejskiej, niezależnie od okoliczności faktycznych i rzeczywistych uwarunkowań. Stanowią one bowiem minimum, które uchwałodawca musi uwzględnić w przyjmowanym programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Pominięcie w regulacjach dotyczących warunków obniżania czynszu – choć jednego z obligatoryjnych czynników wpływających na wysokość czynszu oznacza niewłaściwe i niepełne unormowanie obligatoryjnego elementu programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, wymaganego przepisem art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, a tym samym niewypełnienie całej dyspozycji tego przepisu.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w przedmiotowym Programie nie odniosła się do czynników obniżających wartość użytkową lokalu wskazanych w art. 7 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 ustawy, tj. położenia budynku (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy) oraz stanu urządzeń technicznych i instalacji, w które wyposażony jest budynek

i lokal (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy). Organ stanowiący gminy jako czynniki obniżające wartość użytkową lokalu wskazał jedynie: położenie lokalu w budynku oraz wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje (pomijając uwzględnienie ww. stanu urządzeń i instalacji) oraz ogólny stan techniczny budynku – nie określając pozostałych czynników obniżających wartość użytkową lokalu wskazanych w art. 7 pkt 1 i pkt 3 ustawy.

Dodatkowo należy wskazać, iż wprawdzie w cytowanej wyżej regulacji Programu Rada przewidziała wartość procentową, o którą obniża się stawkę czynszu w zależności od usytuowania budynku. Jednakże przepis ten jest niewystarczający, albowiem powinien on jeszcze dodatkowo uwzględnić usytuowanie budynku, np. w centrum miasta, na obrzeżach.

W kontekście braku odniesienia się w przedmiotowym Programie do czynników obniżających wartość użytkową lokalu wskazanych w art. 7 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy, Gmina wyjaśniła, że wprowadzenie bardziej szczegółowych regulacji do uchwały było niemożliwe z uwagi na kompetencje organu wykonawczego wynikające z art. 7 ust. 1 ustawy. Tymczasem, organ nadzoru ponownie podkreśla, iż ustawa w art. 7 ust. 1 wskazuje czynniki, które mogą stanowić podstawę obniżenia i podwyższenia czynszu. Czynniki wskazane w tym przepisie są obligatoryjne i muszą być uwzględniane z mocy ustawy przez organ wykonawczy gminy przy ustalaniu stawek czynszu. Dopiero w oparciu o tak ustalone czynniki organ wykonawczy gminy upoważniony jest do ustalenia indywidualnej stawki czynszu. Zatem skoro ww. przepis nałożył na organ wykonawczy gminy obowiązek uwzględniania określonych czynników podwyższających i obniżających wartość użytkową lokali, to niemożliwym jest korzystanie z tej normy prawnej jedynie w części – bez odniesienia się do stanu urządzeń technicznych i instalacji, w które wyposażony jest budynek i lokal (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy) i odniesienia się w sposób ogólny – bez uszczegółowienia – do czynnika wymienionego w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy, tj. położenia budynku. Przesłanki te muszą być bezwzględnie respektowane w uchwale Rady Gminy. Pominięcie w regulacjach dotyczących warunków obniżania czynszu - choć jednego z obligatoryjnych czynników wpływających na wysokość czynszu, bądź jego określenie w sposób bardzo ogólny, oznacza niewłaściwe i niepełne unormowanie obligatoryjnego elementu programu, wymaganego przepisem art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Wskazane powyżej stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Gliwicach z dnia 15 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 1456/19 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) – *Regulując zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu Rada powinna była uwzględnić co najmniej wszystkie wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy o czynniki, tj.: położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, ogólny stan techniczny budynku. Konieczne było także przypisanie każdemu z tych czynników określonej wartości, o którą obniżony zostanie czynsz. Skoro zatem zaskarżona uchwała nie reguluje w sposób kompletny zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu, a zatem jest pozbawiona elementu obligatoryjnego, to w świetle obowiązujących przepisów stanowi podstawę stwierdzenia jej nieważności w całości, ze względu na niepełną realizację normy kompetencyjnej.* Wyżej wskazany Sąd również w wyroku z dnia 12 stycznia 2023 r., sygn. akt III SA/Gl 738/22 (orzeczenie nieprawomocne, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wyjaśnił, że: *Wyznaczając ten element wieloletniego programu mieszkaniowego Rada Miejska powinna była uwzględnić czynniki, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy tj. położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, ogólny stan techniczny budynku. Powinna precyzyjnie przypisać każdemu z tych czynników określoną wartość, o którą obniżony zostanie czynsz. (...). Jednocześnie Sąd orzekający w sprawie podziela stanowisko wyrażone w wyroku WSA w Gliwicach z 15 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 1456/19 co do konsekwencji braku kompletnego uregulowania warunków obniżania czynszu w uchwale. Jest nią stwierdzenie nieważności uchwały w całości, ze względu na niepełną realizację normy kompetencyjnej.* Dodatkowo, w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 marca 2015 r. (sygn. akt IV SA/Wr 778/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, że: *Analiza przepisu art. 7 ust. 1 u.o.p.l. wskazuje, że stawka czynszu za lokal winna być powiązana z wartością użytkową lokalu. Wskazuje na to sformułowanie, że ustalenie stawki czynszu winno nastąpić „...z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową”. Ze sformułowania tego wynika, że należy uwzględnić te czynniki (podwyższające lub obniżające), które mają wpływ na wartość użytkową lokalu. W ustawie nie zdefiniowano pojęcia „wartość użytkowa lokalu”. Przez pojęcie to należy zatem rozumieć wartość jaką posiada dany lokal na rynku nieruchomości z uwzględnieniem takich elementów jak usytuowanie lokalu w określonej części miasta, wyposażenie techniczne budynku i lokalu usytuowanie*

lokalu na określonym poziomie w budynku oraz inne czynniki. Nie ulega wątpliwości – jak wynika z treści art. 7 ust. 1 pkt 3 u.o.p.l. – że na wartość lokalu ma również wpływ wyposażenie budynku w którym znajduje się lokal w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu. Jak wynika z literalnego brzmienia powołanego przepisu ustawodawca nakazuje uwzględnić nie tylko wyposażenie w urządzenia techniczne i instalacje lokalu ale także całego budynku oraz nie tylko sam fakt istnienia takiego wyposażenia, ale również jego stan.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt I OSK 837/19 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) również wskazał, iż: (...) skoro w art. 7 ust. 1 u.o.p.l., ustawodawca przewidział, iż ustalając stawkę czynszu za 1 m kw. powierzchni użytkowej lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, jego właściciel winien uczynić to z uwzględnieniem co najmniej czterech, wymienionych w tym przepisie czynników, a wśród których znajduje się taki czynnik, jak położenie budynku, to brak uwzględnienia tego kryterium w uchwale Rady Miejskiej w [...] z dnia [...] listopada 2011 r. nr [...] w sprawie uchwalenia „Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy [...] na lata 2012-2016” dowodzi tego, iż uchwała ta w zaskarżonej części została wydana z istotnym naruszeniem prawa. (...). Skład orzekający nie podziela wykładni w/w przepisu, dokonanej przez Sąd Wojewódzki, gdyż użyte w tym przepisie sformułowanie (cyt.): „w szczególności” nie może być rozumiane jako tożsame z pojęciem „przykładowo”. Zgodnie z zasadami prawidłowej polszczyzny fraza przysłówkowa: „w szczególności” oznacza bowiem: „głównie” lub „zwłaszcza”. Zawarcie zatem w omawianym przepisie powyższego sformułowanie, zgodnie z zasadami wykładni językowej, musi być przez to rozumiane jako nakaz ustawodawcy by Rada Gminy, będącej właścicielem lokali stanowiących gminny zasób lokalowy, ustalając stawkę czynszową z tytułu ich wynajmowania, określała ją przy uwzględnieniu co najmniej wymienionych w pkt 1-4 art. 7 ust. 1 u.o.p.l. kryteriów. Podkreślić też w tym miejscu trzeba, że tego rodzaju wykładnia art. 7 ust. 1 u.o.p.l. jest wykładnią jednolitą i utrwaloną w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (vide wyroki z dnia: 25 czerwca 2010 r. sygn. akt I OSK 410/10, LEX nr 672907, 12 lutego 2008 r. sygn. akt I OSK 1764/07, LEX nr 46369 i 16 lipca 2002 r. sygn. akt II SA/Nr 1049/02).

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 2 pkt 4 ustawy. Nieprawidłowe wypełnienie upoważnienia ustawowego należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Ponadto, należy wskazać, że na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy organ stanowiący gminy był obowiązany uregulować 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.

W ocenie organu nadzoru, w Rozdziale 6 Programu (tj. Sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Lubliniec oraz przewidywane zmiany w tym zakresie w latach 2024-2028) Rada Miejska nie zawarła informacji dotyczących przewidywanych zmian w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach. Nie sposób przy tym zgodzić się ze złożonymi w tym zakresie wyjaśnieniami Gminy. Wskazanie bowiem w Programie, że „Gmina zarządza zasobem mieszkaniowym w sposób bezpośredni”, nie realizuje prawidłowo dyspozycji zawartej w art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy. W świetle tego przepisu organ stanowiący gminy jest zobligowany do objęcia Programem przewidywanych zmian w zakresie zarządzania zasobem mieszkaniowym. W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w rozdziale 6 Programu nie odniosła się w żaden sposób do przewidywanych zmian dotyczących zasad zarządzania zasobem mieszkaniowym.

Wobec powyższego, Rada Miejska w Lublińcu nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy.

Dalej, rozdział 7 Programu (tj. Źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach) nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy. Rada Miejska ww. rozdziale wskazała, co następuje:

*Podstawowym źródłem finansowania gospodarki mieszkaniowej w latach 2024-2028 będą:*

- wpływy z czynszu za lokale,
- środki finansowe z budżetu Gminy Lubliniec.

*Finansowanie gospodarki mieszkaniowej będzie mogło odbywać się również:*

- w ramach programów rządowych wsparcia budownictwa mieszkaniowego, realizowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego,
- w ramach premii przyznawanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów,
- w ramach środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
- w ramach środków przeznaczonych na dodatki mieszkaniowe,
- w ramach środków uzyskanych przez Gminę Lubliniec na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2000 roku o repatriacji,
- ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przeznaczonych na programy realizowane z udziałem gmin,
- z innych źródeł.

Organ stanowiący gminy był obowiązany określić źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach. Natomiast Rada ww. rozdziale Programu podała jedynie podstawowe źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej. Wymaga wskazania, że w ww. regulacji posłużono się wyrazami: „Podstawowymi”, oraz „z innych źródeł” co sugeruje, że istnieją jeszcze inne, nieujęte w załączniku do uchwały źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej występujące poza podstawowymi źródłami finansowania. Taka regulacja narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Z przepisu ww. art. 2 Konstytucji RP wynika nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, które obejmują m.in. konieczność przestrzegania zasady określoności przepisów prawa, której istota sprowadza się do ustanowienia obowiązku organu wyposażonego w kompetencje prawotwórczą do konstruowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03, OTK ZU 2004, nr 5, poz. 41). Ponownie wymaga wskazania, iż przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Kwestionowane unormowanie nie spełnia ww. wymogów, jako że nie określa wszystkich źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej. Ponadto Rada winna określić źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej z podziałem na kolejne lata. Podanie tylko podstawowych źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej, bez wskazania, jak będzie kształtowało się finansowanie gospodarki w kolejnych latach – wbrew twierdzeniom Gminy – jest nieprawidłowe. Rada Miejska nie zrealizowała zatem delegacji ustawowej z art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Zdaniem organu nadzoru regulacja zawarta w Rozdziale 8 Programu (*Wysokość wydatków w kolejnych latach z podziałem na rodzaje kosztów*) nie wyczerpuje w sposób wystarczający delegacji ustawowej z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy, 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 Miejska w uchwale nie uwzględniła podziału przedmiotowego przyjętego przez ustawodawcę. Dokonała rozbicia wydatków i kosztów na poszczególne lata, jednak według własnego klucza podziału, określając wspólną wysokość kosztów modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz kosztów inwestycyjnych, co nie odpowiada dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy. Wskazać przy tym należy, iż wyjaśnienia złożone w tym zakresie przez Gminę nie przekonały organu nadzoru.



Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 1, 4, 5, 6 i 7 ustawy. Powyżej wskazane naruszenia prawa przesądzą o konieczności wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Przedmiotowa uchwała zawiera również inne wady prawne i również w tym zakresie – organ nadzoru – nie podziela stanowiska Gminy przedstawionego w piśmie z dnia 21 grudnia 2023 r.

Za niezgodne z prawem należy uznać postanowienia zawarte w Programie, które stanowią w rzeczywistości powtórzenie wraz z modyfikacją przepisów ustawowych. I tak:

- wstęp do rozdziału 5 Programu, w którym Rada wskazała, że *Ustawa 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) ograniczyła w istotny sposób możliwości podwyższania czynszu. Art. 9 tej ustawy stanowi, że „podwyższanie czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, nie może być dokonywane częściej niż co 6 miesięcy”. Wypowiedzenie dotychczasowej stawki czynszu wynosi 3 miesiące, zgodnie z art. 8a, ust.2 wyżej przytoczonej ustawy, który brzmi „termin wypowiedzenia wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu wynosi 3 miesiące, chyba że strony w umowie ustalą termin dłuższy”. Natomiast zgodnie z art. 6851 Kodeksu cywilnego „wynajmujący lokal może podwyższyć czynsz wypowiadając dotychczasową wysokość czynszu najpóźniej na miesiąc naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego”*,

- ust. 3 rozdziału 5 Programu w myśl, którego *Zgodnie z art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego „stawka czynszu w przypadku najmu socjalnego lokalu nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie gminy”*,

- ust. 5 rozdziału 5 Programu w zakresie wyrazów: „podwyższenie czynszu, nie może być dokonywane częściej niż co 6 miesięcy”, kwestia ta została uregulowana w art. 9 ust. 1b ustawy,

- ust. 5 rozdziału 5 Programu, w którym Rada postanowiła, że *Przyjmuje się również możliwość stosowania obniżek czynszu ze względu na wysokość dochodu gospodarstwa domowego najemcy. Możliwość ubiegania się o obniżkę czynszu przewidzianą z tytułu osiągnięcia niskich dochodów wynika wprost z art. 7 ust. 2 ustawy,*

- *ust. 6 rozdziału 5 Programu w myśl którego: 6. Odszkodowanie za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego. Osoby zajmujące lokal mieszkalny bez tytułu prawnego są obowiązane do dnia opróżnienia lokalu, co miesiąc uiszczać odszkodowanie na zasadach wynikających z ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Powyższe znajduje również zastosowanie do lokali, które były uprzednio objęte umową w ramach najmu socjalnego lub umową najmu pomieszczenia tymczasowego. Osoby uprawnione do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, jeżeli sąd orzekł o wstrzymaniu wykonania opróżnienia lokalu do czasu dostarczenia im takiego lokalu, uiszczają odszkodowanie w wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, jakie byłyby obowiązane opłacać za zajmowany lokal, gdyby lokal ten objęty był najmem socjalnym. Regulacja ta powtarza i modyfikuje art. 18 ustawy.*

Rada nie jest upoważniona do powtarzania ani tym bardziej modyfikowania przepisów ustawowych w podejmowanej uchwale. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedzany był pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (por. m. in. wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95).

Dalej, wskazać należy na treść ust. 4 rozdziału 5 Programu, zgodnie z którym: *Najemcy oprócz czynszu są zobowiązani do uiszczenia związanych z eksploatacją mieszkania opłat niezależnych od właściciela tj. opłat za dostawę do lokalu energii elektrycznej i ciepłej, gazu, wody i innych. W ocenie organu nadzoru wskazana regulacja podjęta została z przekroczeniem delegacji ustawowej z art. 21 ust. 1 pkt 4 ustawy. Przysługująca Radzie kompetencja do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, w tym również do określenia zasad polityki czynszowej, nie obejmuje prawa do wskazywania opłat, jakie ma ponosić najemca lokalu. Ponadto, definicję opłat niezależnych od właściciela zawiera art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy,*

zaliczając do nich: „opłaty za dostawy do lokalu energii, gazu, wody oraz odbiór ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych”. Rada nie jest uprawniona do modyfikacji tej definicji, co uczyniono w ust. 4 rozdziału 5 Programu. Natomiast zgodnie z przepisem art. 9 ust. 6 ustawy opłaty te mogą być pobierane przez właściciela tylko w wypadkach, gdy korzystający z lokalu nie ma zawartej umowy bezpośrednio z dostawcą mediów lub dostawcą usług. Modyfikacja przepisów ustawowych w treści uchwały Rady Miejskiej jest niedopuszczalna i zawsze stanowi przekroczenie delegacji ustawowej do podjęcia tej uchwały.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 744/LXVI/2023 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Lubliniec na lata 2024 - 2028 - 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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Elżbieta Żabicka-Lakomy**