



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 kwietnia 2024 r.

Poz. 2739

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.227.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 marca 2024 r.

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

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr LV/478/2024 Rady Gminy Mierzęcice z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Mierzęcice na lata 2024-2028, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 4, pkt 6, art. 9 ust. 1b, art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (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. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 lutego 2024 r. Rada Gminy Mierzęcice przyjęła uchwałę Nr LV/478/2024 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Mierzęcice na lata 2024-2028, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Mierzęcice na lata 2024-2028*.

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 29 lutego 2024 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.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że Rozdział 4 ust. 4 lit. a-d załącznika do uchwały (*Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu*) nie wypełnia 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 Gminy w ww. regulacjach Programu wskazała, co następuje:

4. Wprowadza się następujące czynniki obniżające lub podwyższające stawkę bazową:
- a) położenie budynku:  
w sołectwie Mierzęcice +15%,
  - b) położenie lokalu w budynku:  
- lokal położony na piętrze bez windy -10%,
  - c) wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan:  
- lokal z łazienką +10%,

- lokal z instalacją wodno-kanalizacyjną +10%,
  - lokal z instalacją co +10%,
  - lokal z instalacją gazową +10%,
  - lokal bez łazienki -10%,
  - lokal bez instalacji wodno-kanalizacyjnej -10%,
  - lokal bez instalacji co -10%,
  - lokal bez instalacji gazowej -10%,
- d) ogólny stan techniczny budynku:
- bardzo dobry stan budynku +10%,
  - dobry stan budynku +5%.

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 Gminy, 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 Gminy w przedmiotowym Programie nie odniosła się do czynników obniżających wartość użytkową lokalu wskazanych w art. 7 ust. 1 pkt 1 i pkt 4 ustawy, tj. położenie budynku (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy) oraz ogólnego stanu technicznego budynku (art. 7 ust. 1 pkt 4 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 oraz ich stan, nie określając pozostałych czynników obniżających wartość użytkową lokalu wskazanych w art. 7 pkt 1 i pkt 4 ustawy.

Dodatkowo należy wskazać, że czynniki podwyższające stawkę bazową wskazane w Rozdziale 4 ust. 4 lit. d Programu, tj. bardzo dobry stan budynku i dobry stan budynku – są nieprecyzyjne, co stanowi nieprawidłowe wypełnienie upoważnienia ustawowego oraz naruszenie zasady poprawnego prawotwórstwa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. W ocenie organu nadzoru, takie regulacje Programu powodują, że inny organ (podmiot) niż Rada Gminy, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł swobodnie ocenić, czy budynek jest w „bardzo dobrym” lub „dobrym” ogólnym stanie technicznym i czy będzie objęty stawką czynszu podwyższoną. Jednakże wyłącznie organ stanowiący gminy jest upoważniony do ustalenia tych warunków, więc inny organ (podmiot) niż Rada Gminy nie jest kompetentny swobodnie oceniać, czy konkretny budynek kwalifikuje się do budynków w „bardzo dobrym” lub „dobrym” ogólnym stanie technicznym, a w konsekwencji, czy podlega podwyższonej stawce czynszu. Dodatkowo należy zaznaczyć, że przy takiej konstrukcji ww. regulacji Programu adresat tego aktu normatywnego – powszechnie obowiązującego źródła prawa, nie jest w stanie samodzielnie w sposób precyzyjny ustalić, czy podlega podwyższonej stawce czynszu.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że z art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r.

(sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.* 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, tak aby precyzyjnie i kompleksowo realizowały one delegację ustawową. Regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Jak już wyżej szczegółowo wyjaśniono, w ocenie organu nadzoru kwestionowane regulacje Programu nie spełniają ww. wymogów, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące ich wyeliminowaniem z obrotu prawnego.

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 czynnikach, 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.*

W ocenie organu nadzoru również Rozdział 6 pkt 3 (tj. *Źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach*) nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy. Rada Gminy w ww. regulacji wskazała, że:

*Źródłem finansowania gospodarki mieszkaniowej gminy w latach 2024-2028 będą:*

*3) z innych źródeł finansowania przewidzianych przepisami prawa.*

Organ stanowiący gminy był obowiązany określić źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach. Natomiast Rada w powyżej wymienionej regulacji Programu wskazała również *inne źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej.* Użycie takiego otwartego sformułowania, sugeruje, że istnieją jeszcze inne, nieujęte w załączniku do uchwały źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej. Taka regulacja Programu nie stanowi prawidłowego wypełnienia upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz narusza opisaną już wyżej zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

Dodatkowo należy wskazać, że regulacja Rozdziału 4 ust. 6 Programu (tj. *Stawka czynszu w lokalach socjalnych wynosi połowę stawki najniższego czynszu w mieszkaniowym zasobie gminy*) stanowi modyfikację art. 23 ust. 4 ustawy (tj. *Stawka czynszu w przypadku najmu socjalnego lokalu nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie gminy*). Tym samym Rada, dokonała niedozwolonej modyfikacji ustawy i wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia, co stanowi istotne naruszenie prawa. Organ nadzoru wskazuje, iż modyfikacja (bądź uzupełnienie) przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie

poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (uzupełniony, powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyższe stanowisko dotyczące niedozwolonej modyfikacji przepisów ustawy należy analogicznie odnieść do Rozdziału 4 ust. 8 Programu (tj. *Podwyżka stawek czynszu będzie dokonywana nie częściej niż raz w roku*) stanowi modyfikację art. 9 ust. 1b ustawy (tj. *Podwyższanie czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, nie może być dokonywane częściej niż co 6 miesięcy. Termin ten biegnie od dnia, w którym podwyżka zaczęła obowiązywać*). Powyższe oznacza, że Rada, dokonała niedozwolonej modyfikacji ustawy i wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LV/478/2024 Rady Gminy Mierzęcice z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Mierzęcice na lata 2024-2028, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

### **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**