



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 maja 2024 r.

Poz. 3725

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.409.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 maja 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 LXVIII/1084/2024 Rady Miasta Wisła z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Wisła na lata 2024-2028, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 2 pkt 1, 4, 5 i 7 w zw. z art. 7 ust. 1 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”.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 marca 2024 r. Rada Miasta Wisła przyjęła uchwałę Nr LXVIII/1084/2024 w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Wisła na lata 2024-2028, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Wisła 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 3 kwietnia 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 § 8 ust. 1 lit. a i b Programu nie wypełnia upoważnienia ustawowego w zakresie określenia warunków obniżania czynszu, co stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy. Rada w ww. regulacjach Programu wskazała, co następuje:

1. Określa się następujące czynniki obniżające lub podwyższające wartość użytkową lokalu mieszkalnego oraz stopień obniżania lub podwyższania stawki podstawowej:

a. czynniki obniżające:

- a.a. brak CO w lokalach mieszkalnych – 10%
- a.b. brak łazienki w lokalu mieszkalnym – 10%
- a.c. lokale mieszkalne w suterrenach i na poddaszach – 10%
- a.d. zły stan techniczny budynku – 10%

b. czynniki podwyższające:

- b.a. dobry stan techniczny budynku – 10%

*b.b. mieszkania posiadające wszystkie urządzenia techniczne i instalacyjne – 10%*

*b.c. budynek położony w centrum miasta (od ul. Lipowej do ul. Olimpijskiej) – 10%*

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 Miasta, 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 analizowanej uchwale Rada poprzestała jedynie na określeniu, jako czynników obniżających stawkę czynszu – czynników, o których mowa w art. 7 pkt 2, 3 i 4 ustawy. Rada całkowicie pominęła natomiast kwestię dotyczące położenia budynku. Czynniki te wprawdzie wzięto pod uwagę przy ustalaniu podwyżek stawki czynszu, jednak jak wyżej wskazano, obligatoryjne jest uwzględnienie wszystkich wymienionych w art. 7 ust. 1 ustawy czynników, jako czynników obniżających tę stawkę, bowiem to warunki obniżania czynszu, na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, są elementem obligatoryjnym Programu. Ustalenie czynników podwyższających stawkę czynszu ma charakter fakultatywny.

Konkludując, Rada nie wypełniła zakresu spraw przekazanego jej przez ustawodawcę do uregulowania w przedmiotowej uchwale – nie uwzględniła przy określaniu warunków obniżania czynszu położenia budynku (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy). Oznacza to, że niniejsza uchwała pozbawiona została elementu obligatoryjnego, co wpływa na legalność całej uchwały. Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości, jako naruszającej art. 21 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 7 ust. 1 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 wartości, 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.*

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera uchybienia dotyczące realizacji postanowień art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, tj. prognozy dot. wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Mianowicie, niniejszy Program nie obejmuje prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. W tym zakresie Rada poprzestała jedynie na ogólnym wskazaniu w § 2 ust. 1-3 Programu:

1. *Zmiana stanu technicznego budynków komunalnych i lokali stanowiących mieszkaniowy zasób gminy Wisła, dotyczyć będą koniecznych remontów i przeprowadzania prac konserwacyjnych. Zakres remontów będzie ustalony co roku podczas przeglądów technicznych budynków*

2. *W latach 2024-2028 planowana jest inwestycja termomodernizacji w 2 budynkach komunalnych, polegająca na dociepleniu ścian budynku, remoncie dachu i wymianie źródeł ciepła.*

3. *Wykaz budynków, w których planowana jest termomodernizacja, o której mowa w pkt 2:*

*ul. 1 Maja 19*

*ul. Czarne 8*

Regulacja Programu w powyższym zakresie jest niewystarczająca, by uznać że wypełnia on delegację z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy dotyczącą prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Rada powinna bowiem wykazać, w jaki sposób w poszczególnych latach obowiązywania Programu stan techniczny zasobu będzie ulegał zmianie. Tymczasem Rada wskazała na potrzeby dotyczące remontów i modernizacji w kolejnych latach i ogólny plan w tym zakresie, co bardziej kwalifikuje się jako określenie analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, uregulowanych w rozdziale 2 Programu, a niżeli określenie stanu technicznego zasobu z podziałem na kolejne lata obowiązywania Programu. Brak powyższej regulacji, stanowiącej obligatoryjny element każdego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, jest naruszeniem art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Dalej, regulacja rozdziału V Programu (tj. *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*) nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy. Rada Miasta w ww. regulacji wskazała, co następuje:

*§ 9 Czynności z zakresu zarządu mieszkaniowym zasobem gminy, zostały powierzone w zakresie określonym w:*

- § 1 pkt 2a Referatowi Gospodarki Komunalnej Urzędu Miejskiego w Wiśle*
- § 1 pkt 2b Kierownikom jednostek oświatowych Gminy Wisła*
- § 1 pkt 2c Zarządom Ochotniczych Straży Pożarnych w Wiśle.*

Zdaniem organu nadzoru, ww. regulacja nie określa sposobu i zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy, lecz jedynie wskazuje, kto zarządza zasobem. W tym miejscu należy podkreślić, że ustawodawca nie sformułował na potrzeby ustawy definicji pojęcia „zasady zarządzania lokalami i budynkami”. Konieczne jest zatem odwołanie się do przyjętego w języku polskim rozumienia zasady, jako ustalonego na mocy przepisu sposobu określonego postępowania. W konsekwencji powyższego stwierdzić należy, że Rada określając zasady zarządzania lokalami i budynkami obowiązana była opracować podstawowe zasady postępowania organu wykonawczego w powyższym zakresie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 1 lutego 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 1137/15, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Analizowana regulacja Programu nie stanowi jakichkolwiek wytycznych co do sposobu, w jaki należy zarządzać zasobem mieszkaniowym ani nie formułują zasad, którymi winno się przy tym kierować. Ponadto w ww. rozdziale powinny znaleźć się regulacje, z których będzie wynikało, czy przewidywane są zmiany w zakresie zarządzania zasobem w kolejnych latach obowiązywania programu, a jeśli tak, to jakie.

Wskazać również należy, że Rada realizując obowiązek z przepisu art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy, nie miała podstaw do wyznaczenia konkretnego Referatu Urzędu Miasta do wykonywania czynności z zakresu zarządu mieszkaniowym zasobem gminy. Organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do nakładania na pracowników urzędu gminy konkretnych obowiązków. Kompetencje w tym zakresie posiada wyłącznie wójt, gdyż zgodnie z treścią art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Z kolei według art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wójt jest kierownikiem urzędu gminy oraz zgodnie z ust. 5 tego przepisu zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu. Wymaga podkreślenia, że podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy i powierzenie jej wykonania Burmistrzowi otwiera dopiero drogę dla organu wykonawczego gminy do podjęcia działań zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały. Zatem to Burmistrz jest organem właściwym do

określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz zlecenia poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu zadań zmierzających do realizacji Programu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 1071/19, publ. CBOSA). Uwagi te należy odnieść również do § 1 ust. 2 lit. a Programu.

Dalej, regulacja Rozdziału VII (tj. *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*) nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy. Wysokość kosztów prognozowanych w kolejnych latach określona została w tabeli zamieszczonej w § 11 Programu. Wskazana tabela nie uwzględnia kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, co stanowi element obligatoryjny przedmiotowego Programu. Pominięcie w regulacjach Programu ww. kosztów oznacza niewłaściwe i niepełne unormowanie obligatoryjnego elementu programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, wymaganego przepisem art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy.

Reasumując, Rada nie wypełniła dyspozycji z art. 21 ust. 2 pkt 1, 4, 5 i 7 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa i przesądza o stwierdzeniu nieważności uchwały całości.

Niezależnie od powyższego, wskazać należy na regulacje podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej.

W § 7 ust. 6 Programu Rada wskazała: *Stawka czynszu za najem socjalny lokalu nie może przekroczyć połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w zasobach mieszkaniowych gminy*. Regulacja stanowi powtórzenie art. 23 ust. 4 ustawy: *Stawka czynszu w przypadku najmu socjalnego lokalu nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie gminy*. Organ nadzoru wskazuje, iż modyfikacja (w tym powtórzenie) 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 Zamieszcowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt; 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; 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).

Dalej, w § 7 ust. 9 Programu wskazano: *Oprócz czynszu najemca obowiązany jest do uiszczania opłat związanych z eksploatacją lokalu mieszkalnego a niezależnych od właściciela (dostawy do lokalu energii elektrycznej, ciepłej, gazu, wody oraz odbioru ścieków, odpadów)*.

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. Elementy te powinny zostać zawarte w umowie najmu. 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 ww. regulacji. 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.

Zakwestionowania wymaga również § 8 lit. d-e Programu:

*d. Wysokość czynszu naliczana według obowiązujących stawek przekraczająca 3% wartości odtworzeniowej lokalu może być obniżona najemcy o niskich dochodach na jego wniosek. Obniżka dotyczy jedynie stawki czynszu.*

*e. Dochód osiągnięty na jednego członka gospodarstwa domowego w rozumieniu przepisów ustawy o dodatkach mieszkaniowych kwalifikujący do przyznania obniżki czynszu wynosi:*

*e.a. od 100% do 75% najniższej emerytury brutto – 10% obniżki*

*e.b. od 74% do 50% najniższej emerytury brutto – 20% obniżki*

*e.c. niższy niż 50% najniższej emerytury brutto – 30% obniżki.*

Możliwość obniżenia czynszu najemcy o niskich dochodach na jego wniosek wynika z art. 7 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym *właściciele, o których mowa w ust. 1, 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. Z kolei wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca stosowanie obniżek czynszu powinna być uregulowana w innej uchwale, podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 3 pkt 1 ustawy. tj. w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, która zgodnie ze wskazanym przepisem winna określać w szczególności wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca 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 i tym samym wykroczyła poza delegację ustawową uprawniającą do przyjęcia Programu, co należy oceniać jako istotne naruszenie prawa.

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.

Niewątpliwie uchwała niewypełniająca w całości delegacji ustawowej i zawierająca szereg regulacji sprzecznych z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa narusza prawo w sposób istotny, co czyni koniecznym stwierdzenie jej nieważności w całości.

#### **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**