



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 sierpnia 2024 r.

Poz. 5681

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.708.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 sierpnia 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 IV/21/2024 Rady Gminy Lubomia z dnia 18 lipca 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 18 lipca 2024 roku Rada Gminy Lubomia uchwałą nr IV/21/2024 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 25 lipca 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 gminy 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: warunków obniżania czynszu, przez co Rada nie wypełniła delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 1 w związku 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 m² 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, jakie czynniki ustalone w ramach ww. czynników – dotyczących: położenia budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, będą warunkowały obniżenie wysokości stawki czynszu. Dodatkowo, Rada powinna określić, w jaki sposób i w jakim stopniu (np. w ujęciu procentowym) czynniki te będą wpływały na tę wysokość.

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 5 i 6 Rozdziału IV załącznika do uchwały zatytułowanego: *Zasady polityki czynszowej* przewidziała, że:

5. *Ustala się następujące czynniki obniżające stawki czynszu:*

- 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.*

6. *Ustala się następujące czynniki podwyższające stawki czynszu:*

- *lokal z instalacją ciepłej wody (zewnątrznej) o 5%*
- *lokal z siecią ciepłowniczą (zewnątrznej) o 10%*
- *lokal z instalacją gazową c.o. o 30%*
- *lokale wybudowane po 1.01.2015 r. o 45%.*

Analizując powyższe uregulowania należy stwierdzić, że Rada Gminy Lubomia w czynnikach uzasadniających obniżenie czynszu wprawdzie uwzględniła wszystkie czynniki określone przepisem art. 7 ust. 1 ustawy, jednakże nie wskazała żadnych wskaźników procentowych, o które miałyby stawka czynszu ulec obniżeniu. Ponadto Rada Gminy w żaden sposób nie określiła, jakie konkretne okoliczności (w ramach ww. czynników) – wynikające ze specyfiki lokalnych warunków zasobu mieszkaniowego – będą miały wpływ na powyższe różnicowanie. Rada bowiem poza przytoczeniem ustawowych przesłanek nie sprecyzowała, jakie konkretne czynniki – związane z: *położeniem budynku* (np.: usytuowanie budynku w określonej części gminy), *położeniem lokalu w budynku* (np. usytuowanie lokalu na danej kondygnacji), *wyposażeniem budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje* (np. brak instalacji gazowej, brak urządzeń sanitarnych w lokalu) *oraz ich stanem* (np. zły – wymagający modernizacji instalacji grzewczych), *z ogólnym stanem technicznego budynku* (np. budynek wymagający termomodernizacji, wymiany stolarki okiennej) będą uzasadniały obniżenie stawki czynszu.

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

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 w jej

art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2, 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.”

Niezależnie od powyższego należy podnieść, że Rada Gminy Lubomia w przepisie pkt 14 Rozdziału IV załącznika do uchwały w sposób nieprawidłowy ustaliła czynniki podwyższające wysokość stawek czynszu. W przepisie tym ustalono, że okolicznością wpływającą na podwyższenie stawki czynszu o 30%, jest fakt podnajęcia całego lub części lokalu, dokonanego za pisemną zgodą wynajmującego.

Analiza przepisu art. 7 ust. 1 ustawy wskazuje, że stawka czynszu za lokal winna być powiązana z wartością użytkową lokalu. Przepis ten został sformułowany w sposób kategoriyczny: właściciel ustala stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali, z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową. Intencją ustawodawcy wyrażoną w art. 7 ust. 1 ustawy było to, aby czynsz najmu lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego był ściśle powiązany z aktualną wartością użytkową przedmiotu najmu, jako świadczenia ekwiwalentnego. W ustawie nie zdefiniowano pojęcia „wartość użytkowa lokalu”. Przez pojęcie to należy jednak rozumieć wartość, jaką posiada dany lokal na rynku nieruchomości w związku z możliwością jego użytkowania, z uwzględnieniem w szczególności takich elementów jak: usytuowanie lokalu w określonej części miasta, wyposażenie techniczne lokalu (w tym posiadanie co, wc, łazienki, gazu, wodociągu) i jego stan, usytuowanie lokalu na określonym piętrze w budynku, ogólny stan techniczny budynku (termomodernizacja) – por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 marca 2015 r. (sygn. akt IV SA/Wr 778/14, CBOSA). Podnajęcie całego lub części lokalu mieszkalnego nie jest czynnikiem podwyższającym standard lokalu mieszkalnego. Nie jest to okoliczność, która podwyższałaby poziom użytkowania lokalu, a to przecież właśnie z jakością korzystania z lokalu jest związana wysokość stawki czynszu. Czynsz pobierany za dany okres rozliczeniowy, łączy się z bieżącą eksploatacją lokalu, aktualnym poziomem warunków w nim panujących, jego stanem, czy też atrakcyjnością jego położenia. Z całą pewnością wysokość czynszu, pobieranego z tytułu najmu lokalu za konkretny przedział czasowy, nie może być uzależniona od czynności prawnych dokonywanych w ramach stosunku obligacyjnego związanego z tym lokalem mieszkalnym.

W ocenie organu nadzoru za niezgodne z prawem z powodu niejasności przepisu, a tym samym naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady określoności prawa, należy uznać przepisy pkt 12 i 13 Rozdziału IV załącznika do uchwały. Zgodnie z treścią pkt 13: *W przypadku uszczuplenia wyposażenia technicznego z przyczyn leżących po stronie wynajmującego, czynsz najmu zmniejsza się zgodnie z postanowieniami pkt 4.* Natomiast postanowienia pkt 4 sprowadzają się do następującej treści: *Najemca oprócz czynszu jest obowiązany do uiszczania opłat związanych z eksploatacją mieszkania tj. opłat za dostawę do lokalu energii, gazu, wody oraz odbiór nieczystości stałych i płynnych w wypadkach, gdy korzystający z lokalu nie ma zawartej umowy bezpośrednio z dostawcą mediów lub dostawcą usług.*

Przepis pkt 4 nie zawiera w swej treści normatywnej żadnych zasad „zmniejszenia czynszu najmu”. Tym samym przepis pkt 13 w związku z pkt 4 (Rozdziału IV załącznika do uchwały) jest niemożliwy do zastosowania i wykonania.

Przepisem pkt 12 Rozdziału IV załącznika do uchwały Rada Gminy z kolei przewidziała, że: *W czasie trwania stosunku najmu wynajmujący może podwyższyć stawkę czynszu, jeśli dokonał w lokalu ulepszeń mających wpływ na wysokość czynszu.* Niewątpliwie wyżej wyrażona zasada podwyższania stawki czynszu jest wyrazem polityki czynszowej Gminy Lubomia. W ocenie organu nadzoru została ona jednak skonstruowana w sposób mało precyzyjny – z powodu braku jakichkolwiek ram procentowych przewidzianych dla podwyższenia przez organ wykonawczy stawek czynszu. W konsekwencji o konkretnej wysokości stawki czynszu będzie decydował swobodnie – Wójt Gminy, posługując się w tym zakresie zupełną uznaniowością. Brak odniesienia przez Radę Gminy możliwości podwyższenia czynszu do poniesionych kosztów „ulepszeń”,

a także brak jakichkolwiek ograniczeń procentowych dla podwyższonej stawki czynszu, powoduje, że Rada Gminy subdelegowała swe wyłączne kompetencje do określenia „zasad polityki czynszowej” na Wójta Gminy Lubomia, co należy uznać za niedopuszczalne.

Dodatkowo za niezgodne z prawem z powodu braku spójności z regulacjami normatywnymi uchwały, należy uznać sformułowanie uchwały zawarte w Rozdziale VII załącznika do uchwały, zdanie 2 o treści: *Nie planuje się też przeprowadzania latach 2024-2030 modernizacji lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego – wobec treści Tabeli określającej Wielkość planowanych wydatków z podziałem na lata (w tys. zł), szacującej Koszty remontów i modernizacji lokali i budynków na kwotę 25 tysięcy każdego roku, jak również przewidzianej w 2024 i 2025 roku wymianie okien i drzwi zewnętrznych (co należy uznać za modernizację budynku), sformułowanie to należy uznać za nieprawdziwe.*

Podobnie należy stwierdzić w przypadku wyszczególnionych w tej Tabeli z podziałem na poszczególne lata „kosztów remontów i modernizacji lokali i budynków”. Dane przedstawione w piątej kolumnie Tabeli są niespójne z danymi przedstawionymi w Tabeli określonej w Rozdziale II załącznika do uchwały, przewidującej *Plan remontów bieżących i konserwacji zasobów mieszkaniowych Gminy na lata 2024-2030.*

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).

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że uchwała nr IV/21/2024 Rady Gminy Lubomia z dnia 18 lipca 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 stwierdzenie 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