



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 28 maja 2025 r.

Poz. 3522

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.338.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 maja 2025 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. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr BR.0007.12.87.2025 Rady Gminy Gaszowice z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie przyjęcia „Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Gaszowice na lata 2025-2029”, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 2 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), zwanej dalej „ustawą”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 24 kwietnia 2025 r. Rada Gminy Gaszowice, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę NR Br.0007.12.87.2025 w sprawie przyjęcia „Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Gaszowice na lata 2025-2029”, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 25 kwietnia 2025 r.

Na mocy § 1 uchwały załącznikiem do niej Rada uczyniła „Program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Gaszowice na lata 2025-2029”, zwany dalej „Programem”.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że została ona podjęta z istotnymi naruszeniami prawa uzasadniającymi stwierdzenie jej nieważności w całości.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Wedle zaś 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.

Analizując zacytowany przepis zauważyć należy, że ustawodawca przy ustalaniu zakresu przedmiotowego wieloletniego programu gospodarowania posługuje się stwierdzeniem „w szczególności”, co kieruje ku twierdzeniu, iż zawarte w tej regulacji elementy stają się minimalną i obligatoryjną materią każdego z tych programów. Powyższe potwierdza wydane na tym gruncie orzecznictwo. Jak podkreślił w jednym ze swych orzeczeń WSA w Łodzi *W przepisie art. 21 ust. 2 ustawy z 2001 r. o ochronie prawa lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego wymieniono jakie elementy winna zawierać uchwała rady gminy w przedmiocie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Zawarte w tym przepisie określenie „w szczególności” oznacza, że uchwała rady gminy powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie przykładowo wskazane w upoważnieniu ustawowym kwestie i zagadnienia oraz uczynić to w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. [...] Pomińnięcie przez radę gminy w uchwale obligatoryjnego elementu wskazanego w upoważnieniu ustawowym jest istotnym naruszeniem prawa i uzasadnia to stwierdzenie nieważności całej uchwały* (wyrok WSA w Łodzi z 18.02.2020 r., III SA/Łd 1071/19, publ. CBOSA).

Podobnie wypowiedział się także WSA w Gliwicach stwierdzając, że *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 u.o.p.l., jednocześnie dodając, że naruszenie już choćby jednego z punktów art. 21 ust. 2 ustawy stanowi dostateczną podstawę stwierdzenia nieważności całej uchwały* (wyrok WSA w Gliwicach z 14.06.2013 r., IV SA/Gl 932/12, zob. także wyrok WSA w Olsztynie z 18.09.2012 r., II SA/Ol 842/12, czy też wyrok WSA w Opolu z 18.02.2008 r., II SA/Op 305/07, publ. CBOSA).

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, że Rada przyjmując Program nie wypełniła omówionego upoważnienia ustawowego.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy w Programie zamieszczona musi być prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Aby należycie wypełnić w tym zakresie delegację ustawową, Rada zobowiązana była do określenia osobno dla każdego roku obowiązywania Programu (tj. 2025, 2026, 2027, 2028 i 2029) w jaki sposób będzie plasować się liczba lokali pozostających w zasobie mieszkaniowym Gminy Gaszowice, a także jaki będzie ich przewidywany stan techniczny. Analizując postanowienia zawarte w Rozdziale 2 Programu należy uznać, że Rada nie wypełniła należycie ww. obowiązku.

W § 6 Programu Rada przyjęła, że *Pozyskiwanie lokali nastąpi w latach 2025-2026 poprzez przebudowę zakupionego budynku w Piecach przy ul. Fabrycznej 4 z przeznaczeniem na mieszkania określają tabele poniżej*. Natomiast w § 7 Programu zastrzegła, że *Prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy określa tabela nr 1 i 2*.

Pomimo powyższych zapowiedzi, w tabelach nr 1 i 2 Rada nie przedstawiła ostatecznie prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach.

W tabeli nr 1 Rada wskazała na aktualny stan zasobu mieszkaniowego Gminy Gaszowice dodając jedynie, że *w 2026 roku przewiduje się oddać do użytku 12 nowych mieszkań*. W tabeli tej nie określono jednak jak wielkość zasobu będzie kształtować się w pozostałych latach.

W tabeli nr 2 Rada zamieściła zaś wyłącznie liczbę mieszkań o danym stanie technicznym (bez podziału na lata), zastrzegając przy tym, że *Przewiduje się poprawę stanu technicznego lokali w latach 2025-2029 lub ich likwidację po uzyskaniu opinii o braku możliwości ich użytkowania*.

Z powyższych tabel nie sposób zatem wywnioskować ile i w jakich latach zwiększona lub zmniejszona zostanie liczba lokali tworzących zasób mieszkaniowy Gminy Gaszowice, jak również z jaką intensywnością polepszać albo pogarszać się będzie ich stan techniczny.

Ponadto, z brakiem wypełnienia delegacji ustawowej mamy do czynienia także w Rozdziale 3 Programu.

W myśl art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy obligatoryjnym elementem każdego programu jest analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata. Oznacza to, że w akcie tym przedstawione powinny zostać przynajmniej:

- 1) wnioski z badań dotyczących przewidywanych w poszczególnych latach potrzeb mieszkaniowych wspólnoty Gminy Gaszowice, które będą musiały zostać zaspokojone przy wykorzystaniu lokali z gminnego zasobu mieszkaniowego,
- 2) plan remontów oraz modernizacji budynków i lokali tworzących mieszkaniowy zasób Gminy Gaszowice z podziałem na każdy rok obowiązywania Programu.

W niniejszym Programie nie zrealizowano w należyty sposób powyższego upoważnienia.

W tym miejscu zauważać wypada, że w § 8 i 9 Programu Rada określiła jedynie przesłanki, z uwzględnieniem których ustalane mają być: analiza potrzeb mieszkaniowych i plan remontów i modernizacji lokalów.

W tabeli nr 3 Rada wskazała zaś ogólnie, że w latach 2025-2029 przeprowadzane będą naprawy bieżące w lokalach zlokalizowanych w Czernicy i termomodernizacja budynku położonego w Piecach.

Z powyższego wynika zatem, że w rzeczywistości Program nie zawiera żadnego z obu ww. elementów, tj. ani analizy potrzeb mieszkaniowych wspólnoty Gminy Gaszowice w poszczególnych latach, ani planu remontów oraz modernizacji budynków i lokali tworzących mieszkaniowy zasób Gminy Gaszowice z podziałem na każdy rok obowiązywania Programu, a w konsekwencji - w sposób istotny narusza prawo.

W dalszej kolejności organ nadzoru pragnie poczynić zastrzeżenia względem regulacji zawartych w Rozdziale 5 Programu zatytułowanym *Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu*.

Jak podkreśla się w doktrynie oraz orzecnictwie, dla właściwego wypełnienia delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, koniecznym staje się uwzględnienie treści art. 7 ust. 1 i 2 ustawy (wyrok WSA w Olsztynie z 4.12.2018 r., II SA/OI 750/18, publ. CBOSA). Przepis ten stanowi, że: *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.

Ustawa wskazuje więc, jakiego rodzaju okoliczności mogą stanowić podstawę zastosowania obniżek czynszu.

W tym miejscu za K. Krzekotowską i M. Malinowską – Wójcicką powtórzyć wypada, że *Regulując zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu, tj. położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, ogólny stan techniczny budynku, należy przypisać każdemu z tych czynników określoną wartość, o którą obniżony zostanie czynsz. Przesłanki te muszą być bezwzględnie respektowane w uchwale organu stanowiącego gminy, niezależnie od okoliczności faktycznych i rzeczywistych uwarunkowań. Stanowią one bowiem minimum, które uchwalodawca 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, a tym samym niewypełnienie całej dyspozycji tego przepisu* (K. Krzekotowska, M. Malinowska-Wójcicka [w:] K. Krzekotowska, M. Malinowska-Wójcicka, *Ochrona praw lokatorów i mieszkaniowy zasób gminy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2021, art. 21, zob. też wyrok WSA w Gliwicach z 15.06.2020 r., II SA/GI 1456/19, publ. CBOSA).

Analizując przepis § 15 Programu należy dojść do wniosku, że Rada określając warunki obniżania i podwyższania czynszu nie uwzględniła wszystkich przesłanek zawartych w art. 7 ust. 1 i 2 ustawy.

W powołanej regulacji Rada powołała się jedynie na położenie lokalu w budynku, a także wyposażenie lokalu w urządzenia techniczne i instalacje. Rada regulując powyższą materię pominęła zaś warunki takie jak: położenie budynku, wyposażenie budynku oraz stan lokalu oraz ogólny stan techniczny budynku.

Poza powyższym, Rada nie wypełniła także delegacji ustawowej wynikającej z treści art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy.

W myśl powołanego przepisu Rada powinna ustalić 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 niniejszym Programie brak jednak takowych postanowień.

W Rozdziale 6 Programu, w którym wedle tytułu winna zostać zamieszczona ww. materia Rada wskazała wyłącznie na cel funkcjonowania mieszkaniowego zasobu Gminy (§ 16 Programu) oraz zakres i podmiot odpowiedzialny za administrowanie lokalami komunalnymi (§ 17). Przy tak ogólnych postanowieniach Programu nie sposób uznać, ażeby w niniejszym przypadku doszło do wystarczającego ustalenia sposobu i zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Gaszowice.

Ponadto, w Programie nie zamieszczono jakichkolwiek odniesień co do przewidywanych zmian w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem Gminy w latach 2025-2029, co świadczy o niewypełnieniu upoważnienia zawartego w art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy.

W dalszej kolejności organ nadzoru pragnie przedstawić zastrzeżenia także względem postanowień Rozdziału 7 Programu.

W § 18 Programu Rada wskazała, że *Podstawowym źródłem finansowania remontów i administrowania zasobów mieszkaniowych Gminy jest budżet Gminy (wpływy z czynszu, dotacje).*

W § 19 Programu Rada zastrzegła zaś, że *Wsparciem dla budżetu Gminy mogą być środki pozyskane z:*

- 1) *Funduszy Unii Europejskiej,*
- 2) *Banku Gospodarstwa Krajowego,*
- 3) *Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,*
- 4) *Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach,*
- 5) *Kredytów komercyjnych zaciąganych przez Gminę.*

Treść art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy wyraźnie stanowi, że wskazanie źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej winno nastąpić z podziałem na kolejne lata. W niniejszym przypadku brak jednak takowego rozróżnienia.

Końcowo zauważyć również trzeba, że w programie, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy powinna zostać określona wysokość kosztów w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomością wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także wydatków inwestycyjnych.

Analizując dane zawarte w tabeli nr 4 stwierdzić trzeba, że Rada określając wysokość planowanych wydatków w poszczególnych latach (2025-2029) nie uwzględniła wszystkich wymaganych ustawowo kryteriów, a co za tym idzie, w sposób istotny naruszyła prawo.

Powyżej opisane uchybienia 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 Olsztynie 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 BR.0007.12.87.2025 Rady Gminy Gaszowice z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie przyjęcia „Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Gaszowice na lata 2025-2029” – 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