# DZIENNIK URZĘDOWY
## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 lutego 2019 r.

Poz. 1014



Elektronicznie podpisany przez:
Krzysztof Nowak
Data: 2019-02-05 14:38:35


**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.93.2019**
**WOJEWODY ŚLĄSKIEGO**

z dnia 31 stycznia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr IV/23/18 Rady Gminy Jasienica z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Jasienica na lata 2019-2023, w całości, jako niezgodnej z przepisem art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1234 ze zm.).

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 grudnia 2019 r. Rada Gminy Jasienica uchwaliła Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Jasienica na lata 2019-2023, stanowiący załącznik Nr 1 do uchwały, dalej jako: Program.

Kompetencję do podjęcia tej uchwały Rada wywiodła z przepisu art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zwanej dalej "ustawą", zobowiązującego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Stosownie do przepisu art. 21 ust. 2 ustawy program ten 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, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne;
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 wydatków 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 wydatki 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.

Powyższy przepis wskazuje na minimum spraw, które wymagają uregulowania w akcie wykonawczym. Użyte w nim wyrażenie ”w szczególności” zezwala na przyjmowanie przez organ stanowiący gminy także innych, nie wymienionych w tym przepisie kryteriów. Niemniej jednak, ponieważ przepis ten jest normą o charakterze *iuris cogentis*, upoważniającą radę gminy do wydania aktu prawa miejscowego, niespełnienie jakiejkolwiek z przesłanek w niej wyrażonych skutkuje bezwzględną nieważnością takiego aktu (por. wyrok NSA z 25 czerwca 2010 r. sygn. akt I OSK 732/10, wyrok WSA w Opolu z 13 grudnia 2007 r. sygn. akt II SA/OP 480/07, wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 956/16 - publikowane w CBOSA).

Organ jednostki samorządu terytorialnego realizujący ustawowy obowiązek opracowania wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy jest zatem zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść programu. Dostosowując go do uwarunkowań lokalnych wynikających ze stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej rada nie może pominąć kwestii - z punktu widzenia ustawodawcy - istotnych dla prawidłowego prowadzenia gospodarki mieszkaniowej, realizującej zadania własne gminy wskazane w art. 4 ust. 1 ustawy.

Tymczasem regulacje przyjęte przedmiotową uchwałą Rady Gminy są niepełne. Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Jasienica nie wypełnia upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 2, 3 i 4 ustawy.

Nie określa on bowiem prawidłowo kwestii dotyczących planu remontów i modernizacji z podziałem na kolejne lata w okresie od 2019 roku do 2023 roku. Uchwała Rady w tym zakresie wykazuje potrzeby remontowe w wymienionych lokalach mieszkalnych oraz przedstawia wykaz niezbędnych remontów i modernizacji, jednakże nie zawiera ona żadnego planowania co do kolejności podejmowanych działań w tym zakresie w poszczególnych latach obowiązywania Programu. Zakres prac remontowych w poszczególnych latach uchwała uzależnia od zabezpieczenia środków na wykonanie prac w uchwale budżetowej w danym roku budżetowym.

W ocenie organu nadzoru podobnego planowania działań Gminy Jasienica z podziałem na kolejne lata obowiązywania Programu brakuje również przy realizacji delegacji określonej w pkt 3 ust. 2 przepisu art. 21 ustawy. W Rozdziale 3 dotyczącym planowanej sprzedaży lokali mieszkalnych Rada odwołała się do całego okresu obowiązywania Programu, to jest do okresu lat 2019 – 2023.

Program nie reguluje również w sposób prawidłowy – a tym samym nie wypełnia delegacji ustawowej w tym zakresie - warunków obniżania czynszu. W ramach warunków obniżających czynsz nie uwzględnia on jednego ze wskazanych ustawą czynników obniżających wartość użytkową lokalu – to jest: stanu urządzeń technicznych i instalacji, w które wyposażony jest budynek i lokal (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy). W świetle postanowień art. 7 ust. 1 pkt 1-4 ustawy, właściciel ustala stawki czynszu za 1 $m^2$ powierzchni użytkowej lokalu z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową, a w szczególności:

- położenia budynku, np. centrum, peryferie, zabudowa zwarta lub wolno stojąca,

- położenia lokalu w budynku, np. kondygnacja, stopień nasłonecznienia lokalu,

- wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu,

- ogólnego stanu technicznego budynku.

Powyższy przepis nakłada na gminę obowiązek ustalenia stawki czynszu z uwzględnieniem wszystkich enumeratywnie wyliczonych czynników. Przesłanki te muszą być bezwzględnie respektowane w uchwale organu stanowiącego gminy, niezależnie od okoliczności faktycznych i rzeczywistych uwarunkowań. Stanowią one bowiem minimum, które uchwałodawca powinien uwzględnić (wyrok NSA z 12 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07, publikowany w CBOSA). Rada Gminy Jasienica, w rozdziale 4 Programu dotyczącym zasad polityki czynszowej uwzględniła natomiast tylko: wyposażenie budynku i lokalu w określone urządzenia

i instalacje lub ich brak, jako czynniki podwyższające lub obniżające stawki czynszu, nie zróżnicowała jednak czynników obniżających stawkę czynszu, z uwagi na stan ww. urządzeń i instalacji, czym istotnie naruszyła prawo. Pominięcie bowiem w regulacjach dotyczących warunków obniżania czynszu - jednego z obligatoryjnych czynników wpływających na wysokość czynszu oznacza niewłaściwe niepełne unormowanie obligatoryjnego elementu Programu, a tym samym niewypełnienie dyspozycji przepisu art. 21 ust. 2 ustawy.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej, a więc również samorządowe, działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż każde działanie Rady Gminy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, a podejmując uchwałę Rada winna w ścisły sposób wypełnić delegację ustawową. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru stwierdza niezgodność z prawem następujących unormowań uchwały:

– zdanie pierwsze akapitu trzeciego podrozdziału „Zestawienie czynników podwyższających i obniżających wartość stawki czynszu w danym lokalu" w Rozdziale 4 zatytułowanym: „Zasady polityki czynszowej i warunki obniżania czynszu" załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały – uregulowaniem tym Rada Gminy Jasienica przewidziała, że stawki czynszu za lokale socjalne ustala Wójt Gminy w drodze zarządzenia, z zastrzeżeniem, że stawka czynszu za 1 m² nie może przekroczyć 50% najniższej stawki czynszu za lokal mieszkalny obowiązującej w gminnym zasobie mieszkaniowym. Podejmując tego rodzaju regulację Rada wykroczyła poza zakres swojej ustawowej kompetencji naruszając przy tym art. 23 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym *Stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym*.

- akapit 4 podrozdziału „Zestawienie czynników podwyższających i obniżających wartość stawki czynszu w danym lokalu" w Rozdziale 4 załącznika Nr 1 do uchwały – Rada tym uregulowaniem przewidziała, że *Stawki czynszu dla lokali mieszkalnych o powierzchni użytkowej przekraczającej 80m² ustalana jest w drodze przetargu, z zastrzeżeniem, że nie może być ona niższa niż 200% stawki bazowej ustalonej dla lokali mieszkalnych*. Tym samym Rada uregulowała element obligatoryjny uchwały określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, podejmowanej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, ale uczyniła to niezgodnie z przepisem z art. 4 ust. 2 ustawy, bowiem gminne lokale mieszkalne - powinny być oddawane w najem mieszkańcom spełniającym kryterium niskich dochodów. Przyjęcie możliwości przetargowego trybu kształtowania wysokości czynszów w mieszkaniach komunalnych mogłoby prowadzić do sytuacji, w których najemcami takich mieszkań zostałyby osoby o dobrej, lub bardzo dobrej sytuacji materialnej, których stan majątkowy pozwala na wynajęcie mieszkania na wolnym rynku (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 czerwca 2008 r. o sygn. akt II SA/Sz 304/06 oraz wyroki NSA z dnia 22 stycznia 2010 r. o sygn. akt IOSK 1318/09 i z dnia 28 stycznia 2010 r. o sygn. akt I OSK 1467/99, CBOS).

– akapit 6 podrozdziału „Zestawienie czynników podwyższających i obniżających wartość stawki czynszu w danym lokalu" w Rozdziale 4 załącznika Nr 1 do uchwały – określający wysokość dochodu najemcy uprawniającą do uzyskania obniżki czynszu – przepisem tym Rada uregulowała element obligatoryjny uchwały określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, podejmowanej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy;

– zdanie drugie akapitu 2 Rozdziału 5 załącznika Nr 1 do uchwały – Rada przepisem tym przewidziała, że *Społeczną kontrolę prawidłowości gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy sprawuje Społeczna Komisja Mieszkaniowa*, tym samym uregulowała element obligatoryjny uchwały określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, podejmowanej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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 od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**