



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 7 sierpnia 2015 r.

Poz. 4224

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.267.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 sierpnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały NR S.0007.048.2015 Rady Miejskiej w Radlinie z dnia 23 czerwca 2015r. w sprawie przyjęcia programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2015-2019, jako niezgodnej z przepisem art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t. jedn. Dz. U. z 2014r. poz. 150), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 23 czerwca 2015r. Rada Miejska w Radlinie przyjęła program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2015-2019, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 lipca 2015r.

Podstawę do wydania przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 21 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy, formułujący wymogi co do treści programu, który powinien 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.

Analiza treści przytoczonego powyżej przepisu art. 21 ust. 2 ustawy prowadzi do wniosku, że określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały rady gminy, wyznacza on granice 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 kwestie określone w art. 21 ust. 2 ustawy. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego upoważnienia przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok NSA z 25 czerwca 2010r. sygn. akt I OSK 732/10, czy wyrok WSA w Opolu z 13 grudnia 2007r. sygn. akt II SA/OP 480/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 Miejskiej w Radlinie są niepełne.

Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy nie wypełnia delegacji określonej w art. 21 ust. 2 pkt 1 i 7 ustawy. Nie określa on bowiem kwestii dotyczących prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne. Uchwała Rady Miejskiej w tym zakresie (ust. 3 rozdziału 1 Programu) poddaje analizie jedynie bieżący stan techniczny lokali gminnych.

Przedmiotowy Program nie określa w sposób prawidłowy wysokości wydatków w kolejnych latach z podziałem na koszty wymienione w art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy oraz wydatki inwestycyjne. Rada regulując powyższą materię w rozdziale 7 nie uwzględniła bowiem kosztów modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Ponadto kwestionowany Program nie reguluje również w sposób prawidłowy – a tym samym nie wypełnia delegacji ustawowej w tym zakresie – warunków obniżania czynszu (art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy). Rada Miejska określając bowiem w rozdziale 4 przedmiotowego Programu warunki obniżania czynszu nie uwzględniła wszystkich czynników mających wpływ na wysokość stawek czynszu wymienionych w art. 7 ust. 1 ustawy. Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu „w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokali, z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową, a w szczególności:

- 1) położenia budynku, np. centrum, peryferie, zabudowa zwarta lub wolnostojąca;
- 2) położenia lokalu w budynku, np. kondygnacja, stopień nasłonecznienia lokalu;
- 3) wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu, np. ;
- 4) ogólnego stanu technicznego budynku”.

Powyższy przepis nakłada zatem 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 musi uwzględnić w przyjmowanym Programie (por. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2008r. sygn. akt I OSK 1764/07, z dnia 25 czerwca 2010r., sygn. akt I OSK 410/10, z dnia 9 stycznia 2013r., sygn. akt I OSK 984/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Tymczasem Rada Miejska w Radlinie różnicując w § 3 ust. 2 rozdziału 4 Programu wysokość stawki czynszu za 1m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu nie uwzględniła dwóch ze wskazanych w art. 7 ust. 1 ustawy czynników obniżających wartość użytkową lokalu – to jest: położenia budynku oraz położenia lokalu w budynku. Co więcej w § 3 ust. 3 rozdziału 4 niniejszego Programu Rada wskazała wprost, iż „nie różnicuje się wysokości czynszu w zależności od położenia budynku lub lokalu”. Działaniem tym Rada istotnie naruszyła prawo. Pominięcie bowiem w regulacjach dotyczących warunków obniżania czynszu – choćby jednego z obligatoryjnych czynników wpływających na wysokość czynszu oznacza niewłaściwe i niepełne unormowanie obligatoryjnego elementu Programu, wymaganego przepisem art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, a tym samym niewypełnienie całej 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 Miejskiej musi mieć oparcie w obowiązującym prawie i musi się według niego odbywać. Tym samym Rada, podejmując uchwałę, winna przede wszystkim w ścisły sposób wypełnić delegację ustawową. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące – tak jak w przedmiotowej sprawie – stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego za niezgodną z prawem należy uznać również regulację zawartą w § 3 ust. 4 zdaniu trzecim Programu. W przepisie tym Rada Miejska określiła wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą zastosowanie obniżek czynszu, który wynosi:

- w gospodarstwie jednoosobowym nie wyższy niż 60% najniższej emerytury,
- w gospodarstwie wieloosobowym nie wyższy niż 40% najniższej emerytury.

W ocenie organu nadzoru wskazany zapis uchwały wykracza poza delegację ustawową określoną w art. 21 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 21 ust. 2 ustawy. Powołany wyżej przepis art. 21 ust. 2 ustawy – o czym była już mowa wyżej – wskazuje, jakie regulacje powinien zawierać wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Katalog spraw tam wymienionych nie zawiera natomiast upoważnienia dla rady do ujęcia w programie regulacji dotyczącej wskazania wysokości dochodu członka gospodarstwa domowego uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszu. Ponadto nie można przyjąć, że ustalenie wysokości dochodu uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszu jest realizacją upoważnienia określonego w art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, z którego wynika uprawnienie dla rady gminy do określenia zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu.

Z przepisu art. 7 ust. 2 ustawy wynika, że właściciele, lokali mieszkalnych mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia odpowiednio uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zarządzenia wojewody lub uchwały organu wykonawczego państwowej osoby prawnej, 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 odpowiedniego organu lub w zarządzeniu wojewody. Kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy.

Powyższym przepisem ustawodawca dopuścił zatem możliwość obniżenia czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskim dochodzie. Wysokość dochodu gospodarstwa domowego, uzasadniająca zastosowanie obniżek czynszu, ustala rada gminy w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych, wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Podstawą prawną do podjęcia takiej uchwały jest przepis art. 21 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 3 ustawy.

W myśl art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy, zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie obniżek czynszu. Rada gminy nie może zatem w drodze uchwały podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy normować treści, które winny być normowane innym aktem prawnym stanowiącym akt prawa miejscowego, wydanym na podstawie innego, odrębnego upoważnienia ustawowego. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 grudnia 2013r. (sygn.. akt IV SA/Wr 647/13) „na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jeden akt prawa miejscowego, który wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu, co wynika wprost z § 119 pkt 1 w związku z § 143 zasad techniki prawodawczej. Z przepisów normujących kwestie realizacji zadań gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jej mieszkańców, z uwagi na

ich konstrukcję oraz treść, nie można wyprowadzić wniosku, że zezwalają one organowi stanowiącemu gminy na dokonywanie dowolnego przeplatania upoważnień do stanowienia określonych aktów”.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała w istotny sposób narusza prawo, co uzasadnia stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**

- 1) Rada Miejska w Radlinie
- 2) a/a.