



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 czerwca 2021 r.

Poz. 4032

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.598.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 czerwca 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVII/550/21 Rady Miasta Tychy z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta Tychy na lata 2021-2026 – 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 611 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 kwietnia 2021 roku Rada Miasta Tychy przyjęła wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Tychy na lata 2021 - 2026, stanowiący załącznik Nr 1 do uchwały. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 maja 2021 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:

- analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata;
- zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu;
- źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach,

przez co Rada nie wypełniła delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 ustawy.

Wprawdzie Rada Miasta Tychy w załączniku Nr 6 do uchwały podjęła próbę regulacji kwestii planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata – jednakże wobec niejasności tych regulacji, nie sposób uznać je za prawidłowo realizujące delegację ustawową. W załączniku Rada zawarła tabelę, w której w odniesieniu do budynków i lokali stanowiących własność Gminy określiła w poszczególnych wierszach tabeli następujące kategorie:

- udział Gminy Miasta Tychy w funduszu remontowym wspólnot mieszkaniowych;
- razem potrzeby narastająco modernizacje i remonty budynków i lokali;
- dachy;
- instalacje;
- ogólnobudowlane.

Powyższym kategoriom Rada przyporządkowała określone wartości liczbowe. Wartości te jednak nie zostały opatrzone żadnymi jednostkami miary, również sama tabela ani też uchwała we właściwej swej treści nie zawiera dookreślenia czy wyjaśnienia, co - wskazane w tabeli liczby wyrażają. Nie sposób jednoznacznie stwierdzić, czy np.: przewidziana w tabeli (w roku 2021) liczba 60 000 oznacza liczbę planowanych remontów i modernizacji dachów czy też może kwotę wydatków planowanych na ten cel (na co wskazuje użyte w tabeli sformułowanie: *udział Gminy Miasta Tychy w funduszu remontowym wspólnot mieszkaniowych*). Należy zatem stwierdzić, że regulacje załącznika Nr 6 do uchwały są nieprecyzyjne i niejasne, co stanowi istotne naruszenie prawa, to jest art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Uchwały podejmowane na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy, jako akty prawa miejscowego, muszą być w swej treści komunikatywne. Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przy redagowaniu tekstu aktu normatywnego należy się zatem kierować zasadami precyzji tekstu prawnego, jego komunikatywności, a także adekwatności względem zamiaru prawodawcy co do uregulowania określonych spraw. Zasady prawidłowej legislacji wymagają by w akcie prawa miejscowego, a taki charakter ma kwestionowana uchwała, przepisy były redagowane dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji (zob. np. I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010, s. 75). Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, a także zasadę określoności prawa (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, *Legalis* nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*. Postanowienia wynikające z art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego. Organ nadzoru reprezentuje pogląd, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany tak by jego treść była oczywista i aby wyrażała intencje prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały.

W przedmiotowej uchwale tego brak, tym samym nie sposób przyjąć, że kwestionowana uchwała jest kompletna.

Na marginesie należy wskazać na brak podstaw do ujęcia w planie remontów i modernizacji przewidywanych działań Gminy Tychy w roku 2020. Kwestionowana uchwała dotyczy Programu podejmowanego na lata 2021 – 2026, tym samym prognozowanie działań Gminy na rok poprzedni (już przeszły) jest niedopuszczalne. Zarzut ten dotyczy także unormowań załączników Nr: 7, 8 i 9 do uchwały – regulujących:

- zestawienie przychodów z wynajmu lokali mieszkalnych, najmu socjalnego lokali i tymczasowych pomieszczeń, kosztów utrzymania, remontów, modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy przy założeniu braku zaległości z tytułu opłat czynszowych, odszkodowań i opłat niezależnych w 2020 roku (załącznik Nr 7),

- zestawienie przychodów z wynajmu lokali mieszkalnych, najmu socjalnego lokali i tymczasowych pomieszczeń, kosztów utrzymania, remontów, modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy przy założeniu występowania braku zaległości z tytułu opłat czynszowych, odszkodowań i opłat niezależnych w 2020 roku (załącznik Nr 8),

- koszty utrzymania zasobów mieszkaniowych rocznie w 2020 roku (załącznik Nr 9).

Dodatkowo należy poddać wątpliwość zasadność powielania tych samych regulacji we wszystkich trzech załącznikach Nr 7, 8 i 9 do uchwały. Tego typu zabieg legislacyjny zaciemnia właściwą treść uchwały, czyniąc ją tym samym nieczytelną i niejasną dla jej adresatów.

W uchwale nie określono także w sposób prawidłowy warunków obniżania czynszu, co stanowi brak wypełnienia delegacji 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 powinna dokładnie określić, w jaki sposób ww. czynniki, w tym położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, będą wpływały na wysokość stawki czynszu. Dopiero w oparciu o tak określone czynniki Prezydent 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 Miasta Tychy przepisem § 10 ust. 1 i 2 pkt 1 załącznika Nr 1 do uchwały przewidziała, że:

1. *Wysokość czynszu dla danego lokalu określa się w oparciu o stawkę bazową czynszu oraz czynniki podwyższające i obniżające jego wartość użytkową.*

2. *Wprowadza się następujące czynniki podwyższające lub obniżające wartość użytkową lokalu, mające wpływ na wysokość stawki czynszowej:*

1) *czynniki obniżające wartość użytkową lokalu:*

- a) *wspólna kuchnia, brak kuchni, kuchnia bez bezpośredniego oświetlenia naturalnego - do 12%*
- b) *brak c.o. z sieci miejskiej lub kotłowni lokalnej - do 12%*
- c) *brak wody i kanalizacji - do 12%*
- d) *wspólna wc - do 12%*
- e) *brak gazu - do 12%*

f) *lokale mieszkalne położone na peryferiach tj. Urbanowice, Jaroszowice, Cielmice, Czulów, Wilkowyje, Mąkolowiec, Wartogłowiec - do 5%*

g) lokale mieszkalne położone powyżej IV kondygnacji w budynkach bez windy - do 5%

h) lokale mieszkalne położone na poddaszu, a wykonane w trakcie budowy budynku - do 5%

i) niski stopień nasłonecznienia lokalu mieszkalnego, zgodnie z wykazem zatwierdzonym przez Prezydenta Miasta Tychy - do 5%.

Należy wyraźnie podkreślić, że Rada powyższymi przepisami nie określiła warunków obniżania czynszu, albowiem wartości procentowe wskazane w przepisie § 10 ust. 2 pkt 1 załącznika nr 1 do uchwały (do 12% i do 5%) dotyczą czynników obniżających wartość użytkową lokalu. Z przepisu tego wynika jedynie, o jaką wysokość punktów procentowych obniży się wartość użytkowa lokalu. Rada nie zawarła jednak żadnej normy prawnej instruującej, w jaki sposób czynniki te wpłyną na wysokość czynszu – to jest, w jakim procencie wpłyną na jego obniżenie. Tym samym należy uznać, że Rada Miasta w sposób niewyczerpujący uregulowała kwestię warunków obniżania czynszu, a tym samym nie uregulowała w pełni materii wymaganej art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Dodatkowo należy wskazać, że w czynnikach obniżających wartość użytkową lokalu (które miałyby przesądzać o obniżeniu czynszu) Rada uwzględniła jedynie:

- położenie budynku;
- położenie lokalu w budynku;
- wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje.

Rada pominęła pozostałe czynniki określone przepisem art. 7 ust. 1 ustawy, to jest:

- stan urządzeń techniczny i instalacji, w które budynek i lokal zostały wyposażone;
- ogólny stan techniczny budynku.

Brak tych czynników w uchwale natomiast spowoduje niepełne uregulowanie materii dotyczącej warunków obniżania czynszu.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzą również przepisy § 7 pkt 3 i 4, § 10 ust. 4 oraz § 11 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały zawarte w regulacjach rozdziału zatytułowanego Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. Pierwszym z nich Rada przewidziała, że *Dla mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Tychy ustala się następujące rodzaje czynszów: (...)*

3) czynsz za tymczasowe pomieszczenia,

4) czynsz wolny.

Przepisem § 10 ust. 4 załącznika Nr 1 do uchwały Rada z kolei postanowiła, że:

4. Czynniki obniżających i podwyższających wartość użytkową lokalu nie stosuje się w przypadku czynszu wolnego oraz stawek czynszu za najem socjalny lokalu i tymczasowe pomieszczenia.

Generalne zasady polityki czynszowej w gminnym zasobie mieszkaniowym określa art. 7 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią: *1. 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.

Powyższe oznacza, że ustalanie stawek czynszu w gminnym zasobie mieszkaniowym odbywa się z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających wartość użytkową lokali – bez względu na rodzaj umowy i stosunek prawny łączący z najemcą. Powyższa norma prawna jest normą o charakterze *iuris cogentis* i jej stosowanie nie może być wyłączone przepisem uchwały organu stanowiącego. Tym samym przepis § 10 ust. 4 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: *czynszu wolnego oraz stawek czynszu za najem socjalny lokalu i*, należy uznać za niezgodne z prawem, to jest z art. 7 ust. 1 ustawy. Odnosząc natomiast powyższą analizę do pomieszczeń tymczasowych należy wskazać, że przepis art. 7 ust. 1 ustawy ma

zastosowanie jedynie do lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego. Zgodnie z treścią art. 2 pkt 11 przez publiczny zasób mieszkaniowy - należy rozumieć lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz lokale stanowiące własność innych jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa. W tym miejscu należy zaznaczyć, że stosownie do treści art. 25a i art. 25e oraz art. 2 pkt 10 ustawy pomieszczenia tymczasowe nie tworzą mieszkaniowego zasobu gminy, ale odrębny zasób pomieszczeń tymczasowych. Tym samym wyłączenie przewidziane przepisem § 10 ust. 4 uchwały w zakresie pomieszczeń tymczasowych należy uznać za dopuszczalne. W kontekście jednak powyższego za niezgodne z prawem należy uznać unormowanie § 7 pkt 3 załącznika do uchwały, zgodnie z którym dla mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Tychy ustala się między innymi *czynsz za tymczasowe pomieszczenia*.

Na marginesie należy również stwierdzić, że w obowiązującym stanie prawnym nie znajduje uzasadnienia pobieranie przez Gminę tzw. czynszu wolnego. Regulacja uchwały w tym zakresie nawiązuje do od dawna nie obowiązującego przepisu art. 66 ustawy z dnia 2 lipca 1994 roku o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.). Zgodnie z jego treścią lokale należące do zasobów gminy o powierzchni przekraczającej 80m² mogły być po dniu wejścia w życie ustawy oddane w najem za zapłatą czynszu wolnego, za wyjątkiem przypadków oddania takiego lokalu w najem w drodze zamiany osobie, której gospodarstwo domowe składało się co najmniej z 4 osób. W aktualnym stanie prawnym instytucja czynszu wolnego nie istnieje, a ww. lokale nie mają żadnego szczególnego statusu prawnego z tego tytułu. Stanowią one element mieszkaniowego zasobu gminy i powinny podlegać wynajmowi na takich samych zasadach, jak inne mieszkania komunalne, w tym co do wysokości czynszu. Podstawowymi warunkami, jakie musi spełniać osoba ubiegająca się o takie mieszkanie to zamieszkanie na terenie gminy, niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe oraz niski – określony przez radę gminy dochód. Oczywiście przepis art. 21 ust. 3b ustawy przewiduje możliwość określenia przez radę gminy w uchwale, o której mowa w ust. 1 pkt 2, kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² odmiennie od kryteriów wynajmowania innych lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Jednakże – jak wskazuje ust. 3c – kryteria te stosuje się tylko w sytuacji, w której lokalu nie można wynająć w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób, których wnioski o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy zostały przyjęte do realizacji. Powyższe nie jest jednak równoznaczne z dowolnością ustaleń organów gminy w zakresie wysokości czynszu – który to nie miałby podlegać żadnym ograniczeniom. Ustalanie wysokości czynszu za gminne lokale mieszkalne jest procesem obwarowanym konkretnymi przepisami ustawy oraz ustalonymi w uchwale rady gminy zasadami polityki czynszowej. Nie może być zatem mowy w przedmiotowej uchwale o tzw. czynszu wolnym, ustalonym dowolnie poza rygorami ustawy i stosownej uchwały.

W ocenie organu nadzoru za niezgodny z prawem należy także uznać przepis § 11 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały, zgodnie z którym: *Najemca ubiegający się o obniżkę czynszu, o której mowa w ust. 1 jest zobowiązany do złożenia stosownego wniosku o jej przyznanie. Obniżka czynszu udzielona może zostać najemcy, który spełni kryteria dochodowe uzasadniające zastosowanie obniżki czynszu przewidziane w odrębnej uchwale przyjętej w oparciu o art. 21 ust. 1 pkt. 2 i ust. 3 pkt. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*. W ocenie organu nadzoru przepis ten powiela materię uregulowaną art. 7 ust. 2 ustawy, co należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Rada nie określiła także w sposób prawidłowy źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej z podziałem na kolejne lata (art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy). Zdaniem organu nadzoru regulacje zawarte w rozdziale VI załącznika do uchwały oraz w załącznikach Nr 7 i 8 są niewystarczające, aby uznać, że Rada w sposób kompleksowy zrealizowała wskazaną delegację ustawową. Rada wprawdzie w części tabelarycznej w załącznikach Nr 7 i 8 do uchwały rozbiła na poszczególne lata planowane wpływy z czynszu lokali mieszkalnych, należy jednak zwrócić uwagę, że przychody z wynajmu lokali mieszkalnych, najmu socjalnego lokali i tymczasowych pomieszczeń nie są jedynym źródłem finansowania gospodarki mieszkaniowej w Gminie Tychy. Zgodnie bowiem z treścią § 13 ust. 1 i 2 załącznika nr 1 do uchwały:

1. *Finansowanie wydatków dotyczących gospodarki mieszkaniowej w tym: w zakresie modernizacji, inwestycji i remontów nieruchomości w których Gmina Miasta Tychy jest właścicielem lub współwłaścicielem następuje z przychodów własnych Miejskiego Zarządu Budynków Mieszkalnych oraz ze środków ujętych w budżecie gminy.*

2. *Środki pieniężne na finansowanie wydatków, o których mowa w ust. 1 mogą pochodzić z następujących źródeł:*

1) z budżetu gminy,

- 2) z wpływów osiągniętych z tytułu najmu lokali mieszkalnych i użytkowych,
- 3) dotacji z budżetu państwa,
- 4) dotacji z Unii Europejskiej pozyskiwanych w ramach dostępnych programów,
- 5) pożyczek i kredytów,
- 6) z innych źródeł finansowania przewidzianych przepisami prawa.

Jednakże wbrew wymogom przepisu art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy Rada Miasta nie dokonała podziału pozostałych źródeł finansowania na kolejne lata obowiązywania Programu. Ponadto Rada przez użycie wyrazów: „inne źródła finansowania” otworzyła katalog źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej w Gminie Tychy, co oznacza, że możliwe jest finansowanie gospodarki mieszkaniowej w zakresie nieprzewidzianym przez wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, co w ocenie organu nadzoru jest niedopuszczalne.

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 Miasta Tychy tej zasady nie przestrzegała, ponieważ pominęła, czy też nieprawidłowo zastosowała w uchwale kwestie, do których określenia zobowiązała ją ustawa o ochronie praw lokatorów na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 ustawy, 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 nieważności 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."

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że uchwała Nr XXVII/550/21 Rady Miasta Tychy z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta Tychy na lata 2021-2026, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak