

Katowice, 23 grudnia 2021 r.

NPII.4131.1.1207.2021

**Rada Miejska Cieszyna**

**Zawiadomienie  
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXIV/413/21 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Cieszyn, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 2 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 611), dalej jako *ustawa* w związku z art. 7 Konstytucji RP.

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 25 listopada 2021 r. Rada Miejska Cieszyna przyjęła uchwałę Nr XXXIV/413/21 sprawie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Cieszyn, dalej jako „uchwała”. Załącznik do niniejszej uchwały stanowi program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Cieszyn na lata 2022-2026, dalej jako *Program*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 listopada 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest 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 tego upoważnienia. 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 wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 2 ustawy.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *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.*

Organ nadzoru zauważa, że Rada nie wypełniła prawidłowo wszystkich elementów delegacji ustawowej z art. 21 ust. 2 ustawy.

Regulacja Działu A Programu zatytułowanego *Prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach* nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy. W wyżej powołanej regulacji Programu wskazano wyłącznie wielkość zasobu w poszczególnych latach. Zapisy te nie zawierają prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, a zatem nie można uznać ich za wyczerpujące, a tym samym za w pełni realizujące delegację ustawową. W świetle art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, gmina zobowiązana jest do przedstawienia prognozy wielkości oraz stanu technicznego zasobu w poszczególnych latach. Pod pojęciem „prognoza” należy rozumieć przewidywanie przyszłych faktów, zdarzeń, zjawisk, itp. oparte na uzasadnionych, zwykle naukowych, przesłankach, danych, okolicznościach, badaniach, formułowane najczęściej przez specjalistów w danej dziedzinie.

Zdaniem organu nadzoru Dział B Programu – *Analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji* wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata nie wypełnia delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy. Rada Miejska w ww. rozdziale

Programu nie uregulowała planu remontów i modernizacji wynikających ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata. Rada wprowadziła wskazania planu remontów budynków na rok 2022 oraz prognozę na lata 2024- 2024, 2025-2026, jednakże ani zawarte w tym rozdziale regulacje, ani też inne przepisy Programu nie regulują ww. zakresu remontów i modernizacji budynków i lokali z podziałem na kolejne lata.

Zdaniem organu nadzoru w przedmiotowej uchwale powinien zostać opisany zarówno plan remontów, jak i modernizacji budynków i lokali. Należy zauważyć, że pojęcie „remont” nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „modernizacja”. Poprzez "remont" należy bowiem rozumieć "doprowadzenie jakiegoś budynku lub urządzenia do stanu używalności", zaś poprzez "modernizację" należy rozumieć "unowocześnienie i usprawnienie czegoś" (zob. Słownik języka polskiego PWN [www.sjp.pwn.pl](http://www.sjp.pwn.pl)). Tym samym przedmiotowa uchwała nie uwzględnia planu remontów i modernizacji, albowiem zrównano pojęcie remontu i modernizacji. Ponadto Rada Miejska powinna określić plan remontów i modernizacji budynków oraz lokali.

Z kolei treść Działu D Programu zatytułowanego *Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu* nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. We wskazanym Dziale Rada przyjęła w punkcie I: *Stosować system oceny lokalu odpowiednio według Kwalifikacji punktowej lokalu mieszkalnego oraz Kwalifikacji punktowej lokalu mieszkalnego wymagającego remontu*. Następnie w formie tabelarycznej ustaliła parametry komfortu i dyskomfortu przyznając im punkty dodatnie i ujemne.

W punkcie II *Stosować podział Miasta na strefy*:

- 1) strefa specjalna - "S" obejmuje budynki przy ulicach (...)
- 2) strefa miejska - "A" obejmuje budynki przy ulicach:(...)
- 3) strefa peryferyjna - "B" obejmuje obszary poza strefami "S" i "A".

W punkcie III: *Przyjąć, że podstawą ustalania stawki czynszu będzie podział miasta na strefy i kwalifikacja punktowa lokalu mieszkalnego. Tabelę stawek czynszu ustala Burmistrz Miasta w drodze zarządzenia*.

W punkcie IV: *Stosować tabelę określającą lokale według punktacji oraz uwzględniającą podział miasta na strefy*, gdzie Rada wskazała przedziały punktów wskazując w rubryce tabeli strefy miasta a poniżej stawki czynszowe w strefie A, B, C.

Organ nadzoru wskazuje, że ustalone przez Radę zasady polityki czynszowej zostały określone nieprawidłowo. Wprowadzone postanowienia sprowadzają się jedynie do sposobu ustalenia wysokości czynszu. Tymczasem z tak ustalonych zasad powinno w sposób jasny i klarowny wynikać nie tylko, jak ustalany jest czynsz, ale jak rzeczywiście wygląda polityka czynszowa w zakresie gminnego zasobu nieruchomości, w tym jakie są prognozy w zakresie polityki czynszowej w latach obowiązywania programu. Ponadto Rada powinna określić, co wpływa na wzrost i obniżenie stawki bazowej, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy.

W tym miejscu należy podkreślić, iż warunki obniżania czynszu stanowią element obligatoryjny Programu, przesądzający o jego powszechnie obowiązującym charakterze. W ramach warunków obniżających czynsz organ stanowiący gminy powinien uwzględnić wskazane przez ustawodawcę czynniki obniżające wartość użytkową lokalu, to jest:

- położenie budynku (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy);
- położenie lokalu w budynku (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy);
- wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne oraz ich stan (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy);
- ogólny stan techniczny budynku (art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy).

Przepis art. 7 ust. 1 pkt 1 - 4 ustawy 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 musi uwzględnić w przyjmowanym programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Pominięcie choć jednego z obligatoryjnych czynników wpływających na wysokość czynszu oznacza niewłaściwe i niepełne unormowanie obligatoryjnego elementu programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, wymaganego przepisem art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, a tym samym niewypełnienie dyspozycji tego przepisu.

Zdaniem organu nadzoru, Rada nie odniosła się do następujących czynników obniżających wartość użytkową lokalu: położenia budynku (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy), stanu instalacji, w które wyposażony jest budynek i lokal (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy) oraz ogólnego stanu technicznego budynku (art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy), a ponadto czynnikom, które zostały przez Radę wskazane – nie przypisała określonej wartości, o którą obniżony zostanie czynsz, co jest niezbędne do pełnej realizacji delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 15 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 1456/19 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, że: Regulując zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu Rada powinna była uwzględnić co najmniej wszystkie wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy o czynniki, tj.: położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, ogólny stan techniczny budynku. Konieczne było także przypisanie każdemu z tych czynników określonej wartości, o którą obniżony zostanie czynsz. Skoro zatem zaskarżona uchwała nie reguluje w sposób kompletny zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu, a zatem jest pozbawiona elementu obligatoryjnego, to w świetle obowiązujących przepisów stanowi podstawę stwierdzenia jej nieważności w całości, ze względu na niepełną realizację normy kompetencyjnej.

Dodatkowo, w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 marca 2015 r. (sygn. akt IV SA/Wr 778/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, że: "Analiza przepisu art. 7 ust. 1 u.o.p.l. wskazuje, że stawka czynszu za lokal winna być powiązana z wartością użytkową lokalu. Wskazuje na to sformułowanie, że ustalenie stawki czynszu winno nastąpić "...z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową". Ze sformułowania tego wynika, że należy uwzględnić te czynniki (podwyższające lub obniżające), które mają wpływ na wartość użytkową lokalu. W ustawie nie zdefiniowano pojęcia "wartość użytkowa lokalu". Przez pojęcie to należy zatem rozumieć wartość jaką posiada dany lokal na rynku nieruchomości z uwzględnieniem takich elementów jak usytuowanie lokalu w określonej części miasta, wyposażenie techniczne budynku i lokalu usytuowanie lokalu na określonym poziomie w budynku oraz inne czynniki. Nie ulega wątpliwości – jak wynika z treści art. 7 ust. 1 pkt 3 u.o.p.l.- że na wartość lokalu ma również wpływ wyposażenie budynku w którym znajduje się lokal w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu. Jak wynika z literalnego brzmienia powołanego przepisu, ustawodawca nakazuje uwzględnić nie tylko wyposażenie w urządzenia techniczne i instalacje lokalu, ale także całego budynku oraz nie tylko sam fakt istnienia takiego wyposażenia, ale również jego stan."

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt I OSK 837/19 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) również wskazał, iż: (...) "skoro w art. 7 ust. 1 u.o.p.l., ustawodawca przewidział, iż ustalając stawkę czynszu za 1 m kw. powierzchni użytkowej lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, jego właściciel winien uczynić to z uwzględnieniem co najmniej czterech, wymienionych w tym przepisie czynników, a wśród których znajduje się taki czynnik, jak położenie budynku, to brak uwzględnienia tego kryterium w uchwale Rady Miejskiej w [...] z dnia [...] listopada 2011 r. nr [...] w sprawie uchwalenia "Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy [...] na lata 2012-2016"

dowodzi tego, iż uchwała ta w zaskarżonej części została wydana z istotnym naruszeniem prawa. (...). Skład orzekający nie podziela wykładni w/w przepisu, dokonanej przez Sąd Wojewódzki, gdyż użyte w tym przepisie sformułowanie (cyt.): "w szczególności" nie może być rozumiane jako tożsame z pojęciem "przykładowo". Zgodnie z zasadami prawidłowej polszczyzny fraza przysłówkowa: "w szczególności" oznacza bowiem: "głównie" lub "zwłaszcza". Zawarcie zatem w omawianym przepisie powyższego sformułowanie, zgodnie z zasadami wykładni językowej, musi być przez to rozumiane jako nakaz ustawodawcy by Rada Gminy, będącej właścicielem lokali stanowiących gminny zasób lokalowy, ustalając stawkę czynszową z tytułu ich wynajmowania, określała ją przy uwzględnieniu co najmniej wymienionych w pkt 1-4 art. 7 ust. 1 u.o.p.l. kryteriów. Podkreślić też w tym miejscu trzeba, że tego rodzaju wykładnia art. 7 ust. 1 u.o.p.l. jest wykładnią jednolitą i utrwaloną w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (vide wyroki z dnia: 25 czerwca 2010 r. sygn. akt I OSK 410/10, LEX nr 672907, 12 lutego 2008 r. sygn. akt I OSK 1764/07, LEX nr 46369 i 16 lipca 2002 r. sygn. akt II SA/Nr 1049/02)."

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska Cieszyna nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, bowiem w sposób niepełny uregulowała politykę czynszową - nie wskazała, czy określone czynniki podwyższające wartość użytkową lokalu mogą wpływać na podwyższenie stawki czynszu, nie określiła wszystkich wymaganych czynników obniżających wartość użytkową lokali ani nie przypisała wskazanym czynnikom określonej wartości, o którą obniżony zostanie czynsz.

W ocenie organu nadzoru regulacja pkt V Działu D Programu, w którym Rada postanowiła *Dopuszczać możliwość ustalania stawek czynszu w budynkach nowo wybudowanych i w budynkach zmodernizowanych na innych zasadach niż określone w niniejszym Dziale*, istotnie narusza prawo, gdyż, wszystkie zasady polityki czynszowej powinny być zawarte w jednym akcie prawnym (uchwale) podjętym na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 ustawy. Wobec powyższego, przedmiotowa uchwała powinna regulować kompleksowo wszystkie zasady polityki czynszowej gminnego zasobu mieszkaniowego Miasta Cieszyn.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi również pkt VI Działu D Programu, w którym Rada postanowiła *Podwyższać corocznie czynsz najmu lokali mieszkalnych o powierzchni powyżej 80,00 m<sup>2</sup>, wynajmowanych za czynsz wolny ustalony w przetargu do wysokości wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych przez okres trzech kolejnych lat od rozstrzygnięcia przetargu, a po upływie tego okresu stosować zasady Rozdziału VII*.

Generalne zasady polityki czynszowej w gminnym zasobie mieszkaniowym określa art. 7 ust. 1 ustawy. 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 pkt VI należy uznać za niezgodny z prawem, to jest z art. 7 ust. 1 ustawy.

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 80m<sup>2</sup> 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 m<sup>2</sup> 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 został przyjęty 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.

Dalej, regulacja Działu E Programu: *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* nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy. Rada Miejska w ww. regulacji wskazała, co następuje:

- I. *Zadania związane z zabezpieczeniem potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej Gminy, w tym administrowanie i zarządzanie budynkami i lokalami stanowiącymi własność Gminy wykonuje jednoosobowa spółka Gminy.*
- II. *Zarząd spółki przy podejmowaniu decyzji w sprawach związanych z administrowaniem i zarządzaniem nieruchomościami posługuje się zasadami wynikającymi z przepisów prawa i standardami zawodowymi zarządców nieruchomości dotyczącymi należytej staranności i etyki.*

*Kieruje się interesem właściciela nieruchomości przy podejmowaniu decyzji, dokonuje czynności mających na celu zapewnienie właściwej gospodarki ekonomiczno – finansowej oraz zapewnia bezpieczeństwo użytkowania i właściwej eksploatacji nieruchomości, jak również podejmuje czynności zmierzające do utrzymania nieruchomości w stanie niepogorszonym.*

W tym miejscu należy podkreślić, że ustawodawca nie sformułował na potrzeby ustawy definicji pojęcia "zasad zarządzania lokalami i budynkami". Konieczne jest zatem odwołanie się do przyjętego w języku polskim rozumienia zasady, jako ustalonego na mocy przepisu sposobu określonego postępowania. W konsekwencji powyższego stwierdzić należy, że Rada określając zasady zarządzania lokalami i budynkami obowiązana była opracować podstawowe zasady postępowania w powyższym zakresie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 1 lutego 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 1137/15, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Z treści przepisu art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy nie sposób wywieść, iż wolą ustawodawcy jest upoważnienie organu stanowiącego gminy do wskazania organu odpowiedzialnego za realizację wskazanego zadania. Tak sformułowane regulacje Programu nie stanowią jakichkolwiek wytycznych co do sposobu, w jaki należy zarządzać zasobem mieszkaniowym ani nie formułują zasad, którymi winno się przy tym kierować.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że ww. dziale powinny znaleźć się regulacje, z których będzie wynikało, czy przewidywane są zmiany w zakresie zarządzania zasobem w kolejnych latach obowiązywania programu, a jeśli tak, to jakie.

Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, Rada nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy.

Dalej, treść działu F *Źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach* nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy. Rada ww. dziale podała źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej bez wskazania, jak będzie kształtowało

się finansowanie gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach obowiązywania Programu, a zatem norma kompetencyjna zawarta w art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy została wypełniona jedynie częściowo.

Również regulacja Działu G *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, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także koszty inwestycyjne* nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy. We wskazanym dziale Rada przyjęła własny podział pomijając elementy o których mowa we wskazanym przepisie. Zdaniem organu nadzoru w Programie Rada Miejska powinna wskazać ponoszone koszty odrębnie dla każdego roku obowiązywania Programu z podziałem na:

- koszty bieżącej eksploatacji,
- koszty remontów,
- koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy,
- koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli,
- koszty inwestycyjne.

Wolą ustawodawcy było, aby organ stanowiący gminy, określił prognozę wysokości kosztów realizacji Programu na kolejne lata jego obowiązywania według wskazanych w ustawie kryteriów rodzajowych.

Wspólne ujęcie poszczególnych kosztów w jednej pozycji powoduje, że Program w tym zakresie jest nieczytelny. Nie wiadomo bowiem jakie będą faktyczne koszty remontów a jakie będą koszty inwestycji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Powyżej opisane 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. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu 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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXIV/413/21 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Cieszyn - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

### **Pouczenie:**

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **30 grudnia 2021 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego  
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca  
Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz