

III SA/GI 277/22 - Wyrok WSA w Gliwicach

Data orzeczenia	2022-04-25	orzeczenie nieprawomocne
Data wpływu	2022-03-10	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach	
Sędziowie	Anna Apollo /przewodniczący sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6219 Inne o symbolu podstawowym 621 6411 Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze	
Hasła tematyczne	Samorząd terytorialny	
Skarżony organ	Wojewoda	
Treść wyniku	Uchylono zaskarżony akt w części	
Powołane przepisy	Dz.U. 1997 nr 78 poz 483 art. 171 <i>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.</i> Dz.U. 2021 poz 1372 art. 18 ust 2 pkt 9; art. 95 <i>Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - t.j.</i> Dz.U. 2020 poz 611 art. 18 ust. 2 pkt 9 <i>Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego - t. j.</i>	

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia NSA Anna Apollo (spr.), Sędziowie Sędzia WSA Magdalena Jankiewicz, Asesor WSA Piotr Pysny, Protokolant Katarzyna Czabaj, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 kwietnia 2022 r. sprawy ze skargi **Miasta Katowice** na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 29 grudnia 2021 r. nr NPII.4131.1.1226.2021 w przedmiocie **programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Katowice** uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze w części stwierdzającej nieważność: 1. § 17 pkt 2 lit. b, § 18 ust. 2 pkt 2, § 19 ust. 11 i 13 pkt 2 załącznika Nr 1 do uchwały, § 1 ust. 2 pkt 1 oraz § 9 ust. 1 załącznika nr 7 do załącznika nr 1 do uchwały, 2. § 17 pkt 2 załącznika Nr 1 do uchwały, 3. § 18 ust. 2 pkt 1 lit. d załącznika Nr 1 do uchwały

UZASADNIENIE

Zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym z 29 grudnia 2021 r. NPII.4131.1.1226.2021 Wojewoda Śląski stwierdził nieważność uchwały nr XLI/916/21 Rady **Miasta Katowice** z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia **Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Katowice** na lata 2021-2025 – w części, tj.:

- § 16 pkt 1 - 4 oraz § 34 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 1 i 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 określanej skrótowo jako "ustawa") w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm., dalej określanej skrótem u.s.g.) i art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 40 ust. 3 w związku z art. 38 ust. 1 i art. 4 pkt 9 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2020 roku poz. 1990 ze zm.),

- § 17 pkt 2 lit. b, § 18 ust. 2 pkt 2, § 19 ust. 11 i 13 pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały, § 1 ust. 2 pkt 1 oraz § 9 ust. 1 załącznika nr 7 do załącznika nr 1 do uchwały, jako sprzecznych z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy w związku z art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy,

- § 17 pkt 2 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g.,

- § 18 ust. 2 pkt 1 lit. d załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 i art. 6a ust. 1, 2 i 3 pkt 3 lit. a i lit. b ustawy oraz art. 4 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy,

- § 18 ust. 2 pkt 1 lit. e i ust. 4 załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy.

W skardze skierowanej do sądu administracyjnego **Miasto Katowice** (dalej określane jako skarżący) zarzuciło wskazanemu wyżej rozstrzygnięciu nadzorczemu Wojewody Śląskiemu rażące naruszenie przepisów prawa, tj.:

1) art. 91 ust. 1 u.s.g. poprzez przyjęcie, że przedmiotowa uchwała Rady **Miasta Katowice** jest w zaskarżonym zakresie sprzeczna z prawem, podczas gdy rozstrzygnięciem stwierdzono nieważność przepisów nieistniejących, albowiem w uchwale brak jest załącznika nr 1, a tym samym wskazanych w rozstrzygnięciu zapisów załącznika nr 1, których organ stwierdził nieważność, przyjmując ich niezgodność z prawem,

2) art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 i art. 6a ust. 1, 2 i 3 pkt 3 lit. a i lit. b ustawy oraz art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy, art. 4 ust. 1 i 2 ustawy w związku z art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy, art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. polegające na błędnym uznaniu, iż podjęta uchwała jest sprzeczna z tymi przepisami oraz wykracza poza określone przepisami granice działania gminy,

3) art. 91 ust. 1 w zw. z art. 85 u.s.g. poprzez przyjęcie, że przedmiotowa uchwała Rady **Miasta Katowice** jest w zaskarżonym zakresie sprzeczna z prawem, podczas gdy organ nadzoru zastosował w zakresie oceny zgodności z prawem te same przepisy prawa niemogące być podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały.

Wskazując na powyższe uchybienia skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego aktu nadzoru w części dotyczącej stwierdzenia nieważności § 17 pkt 2 lit. b, § 18 ust. 2 pkt 2, § 19 ust. 11 i 13 pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały, § 1 ust. 2 pkt 1 oraz § 9 ust. 1 załącznika Nr 7 do załącznika nr 1 do uchwały, § 17 pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały, § 18 ust. 2 pkt 1 lit. d załącznika nr 1 do uchwały.

Wniósł także o zwrot kosztów postępowania.

Uzasadniając zarzuty skargi skarżący na wstępie zaznaczył, że organ nadzoru w zaskarżonym rozstrzygnięciu posłużył się określeniem "załącznik nr 1 do uchwały". Tymczasem kwestionowana uchwała ma załącznik a nie załącznik nr 1. Już z tego powodu rozstrzygnięcie nadzorcze powinno być uchylone (w skardze omyłkowo stwierdzono "uchwała powinna być uchylona).

Nadto w świetle norm art. 91 ust.1 u.s.g. organ nadzoru może uchylić uchwałę organu gminy, gdy stwierdzi istotne naruszenie prawa. Tymczasem w kwestionowanym rozstrzygnięciu organ nadzoru tego nie uczynił.

Dalej skarżący wywiódł, że organ nadzoru stwierdził nieważność § 18 ust. 2 pkt 1 lit. d załącznika nr 1 do uchwały, jako sprzecznego z art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 i art. 6a ust. 1, 2 i 3 pkt 3 lit. a i lit. b ustawy oraz art. 4 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy.

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 1 lit. d **Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Katowice** na lata 2021-2025 (zwanego dalej **Programem**) stanowi o wprowadzeniu ograniczenia w sprzedaży lokalu mieszkalnego oddanego w najem po przeprowadzeniu remontu przez przyszłego najemcę przez 5 lat od dnia zawarcia umowy najmu.

Stanowisko organu nadzoru sprowadza się do stwierdzenia, że brak jest podstaw prawnych do wprowadzenia możliwości oddawania w najem lokali zakwalifikowanych do remontu na koszt przyszłego najemcy, co jest niedopuszczalne w świetle art. 4 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy oraz do stwierdzenia, iż to właśnie gmina jest zobowiązana zapewnić lokal w ramach najmu socjalnego, lokale zamienne i zaspokajać potrzeby **mieszkaniowe** gospodarstw domowych o niskich dochodach.

W ocenie skarżącego nie można zgodzić się z tak przyjętym stanowiskiem organu nadzoru. Bowiem ustawowym zadaniem **Miasta** określonym w art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy jest tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb **mieszkaniowych** wspólnoty samorządowej oraz zapewnianie lokali w ramach najmu socjalnego, lokali zamiennych, a także zaspokajanie potrzeb **mieszkaniowych** gospodarstw domowych o niskich dochodach.

Obowiązkiem gminy jest, aby podejmowane na podstawie ustawy zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład **mieszkaniowego zasobu** gminy, zawierały uregulowania określone w art. 21 ust. 3 ustawy, a w szczególności określały zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 1 wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu.

Podjęta przez Radę **Miasta Katowice** w dniu 30 maja 2019 r. uchwała Nr VIII/146/19 w sprawie przyjęcia "Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład **mieszkaniowego zasobu miasta Katowice**", Dz. Urz. Woj. Śl. z 2019 r.,

poz. 4368 (dalej zwana Zasadami) stanowi wypełnienie ww. delegacji ustawowej.

Zgodnie z § 3 i § 9 Zasad, w **Mieście Katowice** o zawarciu umowy najmu lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony mogą ubiegać się osoby spełniające kryteria dochodowe szczegółowo opisane w tych przepisach. Uwzględniają one ilość osób w gospodarstwie, średni dochód na osobę procentowo skorelowany z wysokością najniższej emerytury, niepełnosprawność wnioskodawcy lub członków rodziny. Podobne zasady ustanowiono w Zasadach w odniesieniu do najmu lokalu socjalnego.

Każdy złożony w tym zakresie wniosek podlega na wstępie weryfikacji pod względem spełnienia wskazanych powyżej kryteriów uprawniających do ubiegania się o mieszkanie komunalne w tzw. trybie ogólnym (§ 3 i § 9 Zasad). Wnioski rozpatrzone pozytywnie, spełniające wymagane kryteria, podlegają następnie dalszej weryfikacji w zakresie ww. kryteriów przy tworzeniu corocznie list osób oczekujących na zawarcie umowy najmu w tzw. trybie ogólnym, w zależności od sytuacji finansowej, na zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony lub najmu socjalnego lokalu. Z chwilą ogłoszenia list osób oczekujących na zawarcie umowy najmu, ich realizacja następuje poprzez sukcesywne przedstawianie wnioskodawcom na nich ujętym, propozycji **mieszkaniowych**. W przypadku akceptacji przedstawionej propozycji, zasiedlenie mieszkania następuje po przeprowadzeniu w nim przez **Miasto** niezbędnego remontu, umożliwiającego jego użytkowanie przez przyszłego najemcę.

Dalej skarżący wskazał, że regulacja dot. możliwości oddania lokalu w najem po przeprowadzeniu remontu przez przyszłego najemcę wprowadzona została w **mieście Katowice** uchwałą Nr XLI/950/13 Rady **Miasta Katowice** z dnia 30 października 2013 r. w sprawie przyjęcia "Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład **mieszkaniowego zasobu miasta Katowice**". Obecnie stosowne w tym zakresie uregulowania zawarte są w § 16 Zasad, który to przepis w ust. §1 przewiduje możliwość wynajęcia po przeprowadzeniu remontu przez przyszłego najemcę wolnych lokali mieszkalnych o powierzchni nieprzekraczającej 80 m², które z uwagi na stan techniczny wymagają przeprowadzenia remontu, a które nie zostały wynajęte osobom uprawnionym do otrzymania lokalu na podstawie § 8, § 25-33 (za wyjątkiem 28 ust. 3), § 38, z wyłączeniem osób, o których mowa w § 29 ust. 4 oraz lokali, które pozostają wolne z uwagi na większą w stosunku do aktualnych potrzeb liczbę lokali o danej strukturze.

Nadto przepis § 16 ust. 3 zawiera uregulowania dotyczące m. in. kryteriów dochodowych niezbędnych do spełnienia przez przyszłego najemcę, które ustalone zostały na poziomie wyższym w stosunku do kryteriów uprawniających do ubiegania się o mieszkanie komunalne w tzw. trybie ogólnym, z uwagi na konieczność przeprowadzenia przez przyszłego najemcę remontu we własnym zakresie i na koszt własny. Wysokość tego dochodu jest jednak ograniczona.

Wreszcie warunkiem ubiegania się o lokal w tym trybie jest brak prawa własności lokalu mieszkalnego oraz brak zobowiązań finansowych z tytułu najmu, bezumownego korzystania z lokalu lub roszczenia regresowego. Zaś w przypadku pojawienia się kilku wnioskodawców, o wyniku kwalifikacji decydują punkty przyznawane według jasno określonych kryteriów. Jednocześnie w przypadku zainteresowania najmem tego samego lokalu mieszkalnego przez kilka osób, o pierwszeństwie zawarcia umowy decyduje liczba punktów uzyskanych przez wnioskodawcę w wyniku kwalifikacji punktowej wniosku. W przepisach wskazano kryteria, których spełnienie uprawnia do przyznania określonej liczby punktów. Do kryteriów tych zaliczono m. in. wielkość powierzchni mieszkalnej na osobę i liczbę osób zamieszkujących w dotychczas zajmowanym lokalu, posiadanie orzeczenia o niepełnosprawności wobec członka gospodarstwa domowego, samotne wychowywanie dzieci czy długość okresu zamieszkiwania wnioskodawcy lub członka gospodarstwa domowego na terenie **miasta Katowice**. Tym samym oprócz wymaganego kryterium dochodowego, brana jest również pod uwagę sytuacja **mieszkaniowa** wnioskodawców, która ma odzwierciedlenie w ramach rozpatrywania wniosków i wpływa finalnie na liczbę uzyskanych w ramach kwalifikacji wniosków punktów. Ponadto powierzchnia mieszkania, o które ubiega się wnioskodawca nie może przekraczać kryterium powierzchniowego określonego w art. 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach **mieszkaniowych**, uprawniającemu do otrzymania dodatku **mieszkaniowego**, analogicznie jak w tzw. trybie ogólnym.

Odnosząc się do stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności § 17 pkt 2 lit. b, 18 ust. 2 pkt 2, 19 ust. 11 i 13 pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały, § 1 ust. 2 pkt 1 oraz 9 ust. 1 załącznika nr 7 do załącznika nr 1 do uchwały, jako sprzecznych z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy w związku z art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy skarżący zauważył, że pierwszy z przepisów przewiduje możliwość zastosowania przez Prezydenta **Miasta Katowice** indywidualnych warunków sprzedaży na rzecz najemców lokali w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych będących własnością **Miasta**, w których stawka czynszu ustalona została w drodze przetargu licytacyjnego a najemca wykonał remont własnym

kosztem i staraniem.

Kolejny przepis dotyczy wprowadzenia ograniczenia w sprzedaży lokali, które nie zostały wyłączone ze sprzedaży na podstawie odrębnych przepisów, przez 10 lat od zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego o stawce czynszu ustalonej w drodze przetargu.

Dalsze podważone zapisy związane są z kwestią ustalania w drodze przetargu wysokości stawek czynszu lokali mieszkalnych o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m².

Uzasadnienie stwierdzenia nieważności tych przepisów, w ocenie skarżącego, sprowadza do ogólnego stwierdzenia, iż brak podstaw do ustalania stawki czynszu za lokale mieszkalne należące do gminnego **zasobu mieszkaniowego** w drodze przetargu. W ocenie organu nadzoru taki tryb ustalania stawki czynszu jest sprzeczny z przywołanymi wyżej przepisami, zgodnie z którymi zadaniem własnym gminy jest tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb **mieszkaniowych** gospodarstw domowych o niskich dochodach i może doprowadzić do sytuacji, w której najemcami lokalu stałyby się osoby o dobrej lub bardzo dobrej sytuacji materialnej.

Tymczasem przepis § 17 pkt 2 lit. b ma na celu umożliwienie najemcom budynków mieszkalnych jednorodzinnych, które w latach ubiegłych oddane zostały w najem ze stawką czynszu ustaloną w drodze przetargu, a najemcy wykonali remont takich nieruchomości własnym kosztem i staraniem, ich nabycie.

Wyjaśnić należy, iż polityka **mieszkaniowa Miasta** od wielu lat ukierunkowana jest na zbywanie tego typu nieruchomości, gdyż brak jest ekonomicznego uzasadnienia, z uwagi na konieczność wykonania kosztownego i rozległego remontu oraz znaczne koszty ich utrzymania, do oddawania ich w najem na rzecz gospodarstw domowych o niskich dochodach, tym bardziej, iż **zasób mieszkaniowy Miasta** pozwala na zaspokojenie tych potrzeb w innych lokalach mieszkalnych.

Sytuacja swoistego czasowego "zawieszenia" procedury zbywania budynków mieszkalnych jednorodzinnych nastąpiła w latach 2008 - 2013 i dotyczyła wyłącznie nieruchomości usytuowanych na terenie Giszowca. W tym czasie, na podstawie tzw. akcji kolekcjonersko — historycznych reaktywowana Spółka [...] dokonała rejestracji występując do gminy **Katowice** z roszczeniem o wydanie większości nieruchomości na terenie dzielnicy Giszowiec, dokonując jednocześnie wpisu ostrzeżenia o niezgodności stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej ww. nieruchomości z rzeczywistym stanem prawnym. Zatem, kierując się racjonalnym **gospodarowaniem** miejskim **zasobem mieszkaniowym** Prezydent **Miasta Katowice** na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. oraz obowiązującego wówczas § 22 ust. 1 i 2 uchwały nr XII/208/07 Rady **Miasta Katowice** z dnia 25 czerwca 2007 r. w sprawie przyjęcia **Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Katowice** na lata 2007 — 2011 podjął decyzję o oddawaniu przedmiotowych wolnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych w najem ze stawką czynszu ustaloną w drodze przetargu nieograniczonego, w celu zapobieżenia degradacji technicznej tych nieruchomości.

Rada **Miasta Katowice** w drugim z przywołanych przepisów dała Prezydentowi kompetencję do możliwości przyjęcia indywidualnego sposobu zagospodarowania lokalu, dotyczącego w szczególności jego zbycia, zmiany sposobu użytkowania lub warunków najmu, dla lokali znajdujących się w budynkach o szczególnych walorach architektoniczno - konserwatorskich lub lokalizacyjnych, celem poprawy stanu technicznego, estetycznego lub wykorzystania budynku. Nie ulega zatem wątpliwości, iż podjęcie decyzji o wynajmie budynków mieszkalnych jednorodzinnych na terenie Giszowca, charakteryzujących się bezsprzecznie szczególnymi walorami lokalizacyjnymi i architektoniczno — konserwatorskimi, stanowiło wypełnienie określonego przez organ uchwałodawczy kierunku działania organu wykonawczego.

Podkreślenia wymaga fakt, iż po uregulowaniu sytuacji prawnej ww. nieruchomości, kolejne zwalniane budynki mieszkalne jednorodzinne na tym terenie, tak jak pozostałe budynki mieszkalne jednorodzinne na terenie **Miasta**, zgodnie z cyklicznie uchwalanymi przez Radę **Miasta Katowice** **programami gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Katowice**, zawierającymi w swej treści przepisy odnośnie do sposobu ich zagospodarowania, przeznaczone są do zbycia.

W ocenie skarżącego, nieuzasadnione jest zatem pozbawianie najemców opisanych wyżej nieruchomości, które w latach 2008 — 2013 zostały oddane im w najem ze stawką czynszu ustaloną w drodze przetargu, możliwości ich wykupu, biorąc pod uwagę zainwestowane przez nich znaczne, własne środki finansowe na wyremontowanie takich

lokali.

Skarżący nie zgodził się także ze stanowiskiem nadzoru dotyczącym oceny legalności zapisów § 18 ust. 2 pkt 2, § 19 ust. 11 i 13 pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały, § 1 ust. 2 pkt 1 oraz 9 ust. 1 załącznika nr 7 do załącznika nr 1 do uchwały, jako sprzecznych z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy w związku z art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy, zgodnie z którym podważona została ogólna możliwość oddawania w najem lokali mieszkalnych o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² ze stawką czynszu ustaloną w drodze przetargu. Bowiem art. 21 ust. 3b ustawy nadaje lokalom o powierzchni przewyższającej 80 m² szczególny status prawny. Przywołany artykuł umożliwia gminie określenie w Zasadach kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² odmiennych od zasad wynajmowania innych lokali wchodzących w skład **mieszkaniowego zasobu** gminy. Dlatego, kierując się koniecznością poprawy wykorzystania i racjonalizacji **gospodarowania mieszkaniowym zasobem** gminy, postanowiono umożliwić samorządom przyjęcie w przepisach prawa miejscowego odrębnych zasad wynajmowania przedmiotowych lokali. Jednocześnie przy zastrzeżeniu, że znajdują one zastosowanie wyłącznie w sytuacji gdy lokalu nie można wynająć w celu zaspokojenia potrzeb **mieszkaniowych** osób, których wnioski o najem lokalu z **mieszkaniowego zasobu** gminy został przyjęty do realizacji.

Kierując się tą delegacją ustawową, **Miasto** przewidziało możliwość wynajęcia lokali mieszkalnych o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² ze stawką czynszu ustaloną w drodze przetargu z zastrzeżeniem, iż wynajem lokalu w tym trybie następuje w sytuacji, w której nie został on w pierwszej kolejności wynajęty m. in. na rzecz osób ujętych na liście osób oczekujących na zawarcie umowy najmu w tzw. trybie ogólnym, lub oczekujących na lokal zamienny. Zgodnie z § 13 ust. 1 Zasad, wolne lokale mieszkalne o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m², które nie zostały wynajęte osobom uprawnionym do otrzymania lokalu na podstawie § 8, § 25-33 (za wyjątkiem § 28 ust. 3), § 38, z wyłączeniem osób, o których mowa w § 29 ust. 4, mogą być oddane w najem za stawką czynszu ustaloną w drodze przetargu nieograniczonego. Zatem lokale mieszkalne o takich parametrach w uzasadnionych przypadkach podlegają wynajmowi celem wypełnienia ustawowego zadania gminy określonego w art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy, tj. z uwzględnieniem pierwszeństwa zawarcia umowy najmu przysługującego osobom oczekującym na lokal zamienny oraz osobom posiadającym uprawnienie do otrzymania mieszkania wynikające z ujęcia na liście osób oczekujących na zawarcie umowy najmu w tzw. trybie ogólnym.

Tym samym stanowisko organu nadzoru wskazujące, iż mieszkania takie stanowią element **mieszkaniowego zasobu** gminy i powinny podlegać wynajmowi na takich samych zasadach, jak inne mieszkania komunalne, w tym co do wysokości czynszu oraz, że służyć mają do zaspokajania potrzeb mieszkańców gminy osiągających niski, określony w uchwale dochód, nie stoi w sprzeczności z polityką **mieszkaniową** gminy i ma odzwierciedlenie w przywołanym przepisie.

W ocenie skarżącego, całkowicie nieuzasadnione jest także pozbawianie najemców lokali możliwości ich wykupu po upływie 10 lat od zawarcia umowy najmu, biorąc pod uwagę zainwestowane przez nich znaczne, własne środki finansowe na wyremontowanie takich lokali. Stanowi to o swoistej niesprawiedliwości i nierówności traktowania tej konkretnej grupy najemców oraz ogranicza uprawnienia najemców posiadających umowę najmu lokalu komunalnego nie może zostać zaakceptowane. Skoro organ nadzoru dopuszcza możliwość wykupu lokalu mieszkalnego po upływie 5 lat od dnia zawarcia umowy najmu przez najemców, którzy lokal komunalny uzyskali w ramach m. in. list osób oczekujących na zawarcie umowy najmu w tzw. trybie ogólnym, lub jako lokal zamienny (§ 18 ust. 2 pkt I lit a **Programu**) i co ważne, lokal wyremontowany przez **Miasto**, to tym bardziej niezrozumiałe jest uniemożliwienie wykupu lokalu mieszkalnego ze stawką czynszu ustaloną w drodze przetargu przez najemców, którzy remont lokalu wykonali ze środków własnych, nierzadko z perspektywą jego nabycia w przyszłości na własność.

Nie sposób zgodzić się także w tym miejscu ze stanowiskiem organu nadzoru, jakoby wynajem lokali mieszkalnych o powierzchni przekraczającej 80 m² w drodze przetargu, miał skutkować w **mieście Katowice** ustalaniem czynszu w sposób dowolny oraz niepodlegający żadnym ograniczeniom. Bowiem zgodnie z Zarządzeniem nr 2023/2018 Prezydenta **Miasta Katowice** z dnia 26 czerwca 2018 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie ustalenia trybu postępowania z wolnymi lokalami mieszkalnymi o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² stanowiącymi **mieszkaniowy zasób miasta Katowice**, zarządzanymi przez jego jednostki organizacyjne (ust. 3 pkt 13 b), "wysokość miesięcznych opłat za lokal (bez mediów) na podstawie wylicytowanej stawki za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu nie może przekroczyć 1/3 dochodu netto w gospodarstwie domowym oferenta". Powyższa regulacja normuje

wysokość czynszu za lokal uzyskiwaną w drodze przetargu tak, aby przy osiągniętych przez potencjalnych najemców dochodach zapewniała ona możliwość normalnego bytowania po wniesieniu stosownych opłat, a z drugiej strony gwarantowała wynajmującemu regularne i bieżące wpływy z tego tytułu. Nadto zapis ten ogranicza wysokość wylicytowanych stawek czynszu poza pułap przekraczający aspiracje oferentów.

Wynajem mieszkań na powyższych zasadach, jako kolejny element polityki **mieszkaniowej Miasta** skierowany do grupy odbiorców o umiarkowanych dochodach, także został oceniony pozytywnie w ramach kontroli przeprowadzonej w Urzędzie **Miasta Katowice** w 2021 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli. W wystąpieniu pokontrolnym sygn. LKA,410.012.01.2021 nr P/21/026 — Funkcjonowanie **programu** Mieszkanie Plus Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działania gminy stwierdzając, że: "przyczyniły się do stopniowego zaspokajania potrzeb **mieszkaniowych** lokalnej społeczności". Nie stwierdzono jakichkolwiek nieprawidłowości w badanym obszarze.

Organ nadzoru stwierdził ponadto nieważność § 17 pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały jako sprzecznego z art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g., gdyż w opinii organu, sformułowany tam zapis stanowi niedopuszczalną subdelegację wyłącznych kompetencji rady gminy do określenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych, co istotnie narusza prawo.

Skarżący zgodził się z poglądem organu nadzoru, iż do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących m.in. "(. .) zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości co wynika wprost z przywołanego art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. Jednak, zdaniem skarżącego, podważony zapis **programu**, zgodnie z którym Prezydent **Miasta Katowice** może zastosować indywidualne warunki sprzedaży w odniesieniu do najemców lokali mieszkalnych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych będących własnością **Miasta**, w których **Miasto** poniosło znaczne nakłady na poprawę stanu technicznego lub stawka czynszu za nieruchomość ustalona została w drodze przetargu licytacyjnego, a najemca wykonał remont własnym kosztem i staraniem, w istotny sposób nie narusza prawa. Ustawowa kompetencja organu uchwałodawczego została w **mieście Katowice** określona odrębną uchwałą Nr XLIII/1037/13 Rady **Miasta Katowice** z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, Dz. Urz. Woj. Śl. z 2013 r., poz. 7937. Zgodnie z § 3 ust. 6 pkt 1 załącznika do ww. uchwały przy sprzedaży lokali mieszkalnych w jednorodzinnych domach mieszkalnych organ wykonawczy, Prezydent **Miasta Katowice**, może udzielić bonifikaty od ceny lokalu w wysokości 40%.

Biorąc powyższe pod uwagę, wbrew twierdzeniom organu nadzoru, przepis § 17 pkt 2 **Programu** w żadnej mierze nie stanowi o powierzeniu Prezydentowi **Miasta Katowice** wyłącznej w powyższym zakresie ustawowej kompetencji rady gminy. Zapis ten stanowi swoiste potwierdzenie kierunku działań ustalonego przez organ uchwałodawczy w odrębnej uchwale rady gminy. Stwierdzenie odnoszące się do indywidualnych warunków sprzedaży odnosi się natomiast bezpośrednio do wielkości możliwej do zastosowania, ustalonej przez radę gminy, wysokości bonifikaty.

Podsumowując, skarżący stwierdził, że podjęta uchwała nie jest sprzeczna z obecnie obowiązującymi przepisami prawa. Wobec powyższego rozstrzygnięcie nadzorcze narusza art. 91 ust. 1 w zw. z art. 85 u.s.g. w zw. z cyt. powyżej zapisami ustaw z uwagi na ich błędne zastosowanie i orzeczenie nieważności uchwały przez organ nadzoru pomimo brak zaistnienia ku temu stosownych przesłanek.

W odpowiedzi na skargę organ podtrzymał swoje stanowisko w sprawie.

Na wstępie zaznaczył, że skarżący zaskarżył rozstrzygnięcie nadzorcze jedynie w części, to jest w części stwierdzenia nieważności § 17 pkt 2 lit. b, § 18 ust. 2 pkt 2, § 19 ust. 11 i 13 pkt 2 załącznika Nr 1 do uchwały, § 1 ust. 2 pkt 1 oraz § 9 ust. 1 załącznika Nr 7 do załącznika nr 1 do uchwały, § 17 pkt 2 załącznika Nr 1 do uchwały, 18 ust. 2 pkt 1 lit. d załącznika Nr 1 do uchwały.

Dalej organ nadzoru podniósł, iż skarżący bowiem w żaden sposób nie odniósł się do argumentów prawnych przedstawionych w rozstrzygnięciu nadzorczym, zwłaszcza do rozważań Wojewody o obowiązkach spoczywających z mocy ustawy na wynajmującym w zakresie utrzymania lokalu mieszkalnego w odpowiednim stanie technicznym, a także przeprowadzenia stosownych w nim remontów. Najemca jest jedynie obowiązany utrzymywać lokal oraz pomieszczenia, do używania których jest uprawniony, we właściwym stanie technicznym i higieniczno-sanitarnym

określonym odrębnymi przepisami oraz przestrzegać porządku domowego. Najemca jest także obowiązany dbać i chronić przed uszkodzeniem lub dewastacją części budynku przeznaczone do wspólnego użytku, jak dźwigi osobowe, klatki schodowe, korytarze, pomieszczenia zsypów, inne pomieszczenia gospodarcze oraz otoczenie budynku. Jego obowiązkiem jest jedynie naprawa i konserwacja przedmiotu najmu (art. 6b ust. 1 i 2 ustawy). Należy podkreślić, że gmina jest obowiązana zapewnić osobie zakwalifikowanej do przydziału lokalu z **mieszkaniowego zasobu** gminy - lokal służący do zaspokajania potrzeb **mieszkaniowych**, czyli lokal o (przynajmniej) minimalnym wyposażeniu i standardzie technicznym, a przede wszystkim nadający się do zamieszkania albowiem takiemu celowi ma on służyć, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 i 10 ustawy. Niedopuszczalnym jest zatem oddanie w najem (czy w posiadanie) lokalu nie spełniającego tych wymogów - przeznaczonego do remontu.

Rada kwestionowaną uchwałą powinna więc była stworzyć gwarancje zapewnienia powyższego (do czego ją obliguje art. 21 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy), a nie przerzucać jej unormowaniami ustawowych obowiązków Gminy (wynajmującego) na najemcę. Zgodnie bowiem z treścią tego przepisu wieloletni **program gospodarowania mieszkaniowym zasobem** gminy powinien obejmować w szczególności prognozę dotyczącą stanu technicznego **zasobu mieszkaniowego** gminy w poszczególnych latach, jak również analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata.

Powołał się w tym miejscu na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 15 listopada 2021 r. sygn. akt III SA/GI 858/21, w którym sąd uznał podział lokali na mieszkania do remontu, lokale wynajmowane na podstawie najmu socjalnego lokalu lub pomieszczenia tymczasowe za niezgodny z prawem. Stan mieszkań w ramach **zasobu** nie uzasadniał, w ocenie sądu, wprowadzenia podziału nieznanego ustawie, który dodatkowo może prowadzić do uprzywilejowania tych, których stać na wykonanie remontu

W kontekście powyższego wyroku, zdaniem organu nadzoru, należy również negatywnie ocenić zarzut skarżącego powołującego się na regulacje § 16 uchwały Nr VIII/ 146/19 z dnia 30 maja 2019 roku w sprawie przyjęcia "Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład **mieszkaniowego zasobu miasta Katowice**", przewidującego wyższe kryteria dochodowe wymagane do spełnienia przez wnioskodawców ubiegających się o najem lokalu przeznaczonego do remontu. Wprawdzie uchwała ta nie była przedmiotem postępowania nadzorczego, ale wobec powołania się na jej unormowania przez skarżącego, należy stwierdzić, że w ocenie organu nadzoru brak jest podstaw prawnych do wyodrębnienia w ramach lokali mieszkalnych o powierzchni przekraczających 80m², lokali przeznaczonych do remontu i poddania ich odrębnym kryteriom dochodowym. Należy zauważyć, że ani ta uchwała ani uchwała kwestionowana nie zawiera definicji pojęcia "remont".

Wreszcie, jeżeli rzeczywiście są to remonty wymagające - jak twierdzi skarżący — wprowadzenia odpowiednich finansowych progów zaporowych dla określonej grupy mieszkańców, to oznacza, że lokal taki nie spełnia podstawowych standardów przewidzianych dla lokali mieszkalnych — co w konsekwencji uniemożliwia oddanie go w najem. Niewątpliwie zaś w każdym z tych przypadków takie regulacje uchwały prowadzą do niedopuszczalnego uprzywilejowania konkretnej grupy mieszkańców uzyskujących wskazany w uchwale próg dochodowy.

Organ nadzoru, jak stwierdził, wbrew twierdzeniu skarżącego, nie kwestionuje możliwości wprowadzenia ograniczeń w zakresie możliwości wykupu lokali mieszkalnych przez wynajmujących, tym bardziej nie kwestionuje samej możliwości wykupu tych lokali. Organ nadzoru stwierdzając nieważność przepisu § 18 ust. 2 pkt 2 lit. d załącznika Nr 1 do uchwały zakwestionował go z uwagi na to, że przewiduje on możliwość oddania w najem lokalu mieszkalnego po przeprowadzeniu remontu przez przyszłego najemcę lokalu — co organ nadzoru uznał za niedopuszczalne.

Odnosząc się do zarzutu skarżącego nieuzasadnionego stwierdzenia przez Wojewodę nieważności § 17 pkt 2 lit. b, § 18 ust. 2 pkt 2, § 19 ust. 11 i 13 pkt 2 załącznika Nr 1 do uchwały, § 1 ust. 2 pkt 1 oraz § 9 ust. 1 załącznika Nr 7 do uchwały, organ nadzoru stwierdził, że podobnie, jak w pierwszym zarzucie, skarżący odwołuje się do argumentów pozaprawnych, takich jak: zaszczości historyczne, względy ekonomiczne, finansowe, kwestie związane z koniecznością zawieszenia procedury zbywania lokali mieszkalnych w związku z roszczeniami petytoryjnymi jednej ze spółek, chęć zachowania i poprawy (kosztem przyszłego najemcy) stanu technicznego i estetycznego budynku oraz jego walorów architektoniczno - konserwatorskich lub lokalizacyjnych, jak również zapobieżenie degradacji technicznej nieruchomości - co skarżący ogólnie również nazywa racjonalnym funkcjonowaniem gospodarki **mieszkaniowej**. Organ nadzoru również i w tym przypadku nie może ustosunkować się do zarzutu skarżącego, gdyż nie kwestionuje on argumentów prawnych przedstawionych w rozstrzygnięciu nadzorczym, lecz odnosi się do kwestii,

które nie wynikają z przepisów prawa.

Organ podtrzymał swoje stanowisko co do niezgodności wynajmowania lokali mieszkalnych za czynsz wylicytowany w przetargu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Na wstępie należy zaznaczyć, że działając w granicach kompetencji wynikających z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 137 z późn. zm., dalej określanej skrótem P.u.s.a.), w związku z art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 329, dalej określanej skrótem P.p.s.a.), sąd administracyjny kontroluje zgodność z prawem aktów nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków,

Zgodnie natomiast z treścią art. 1 § 1 P.p.s.a., sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. W myśl art. 1 § 2 wymienionej ustawy kontrola, o której mowa w § 1 sprawowana jest pod względem zgodności z prawem jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zgodnie z treścią art. 3 § 1 P.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. W myśl art. 3 § 2 pkt 7 P.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z treścią art. 148 P.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na akt nadzoru uchyla ten akt. Powołany przepis pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g., stosownie do którego uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

Przepis art. 148 P.p.s.a., jak również ustawy samorządowe, nie określają podstaw uchylenia przez sąd administracyjny zaskarżonego aktu nadzoru. Nie budzi jednak wątpliwości, iż kryterium sądowej kontroli zgodności z prawem aktów nadzoru nad samorządem terytorialnym pozostaje w bezpośrednim związku z kryterium stosowanym przez organ nadzoru w przypadku podjęcia określonego środka nadzoru. W piśmiennictwie pojawia się pogląd, iż rozpoznając skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze, obowiązkiem sądu jest najpierw zbadanie zgodności z prawem samej uchwały (zarządzenia) organu samorządu terytorialnego, a dopiero w następnej kolejności badanie legalności rozstrzygnięcia nadzorczego, mocą którego stwierdzono nieważność tej uchwały (por. J. Zimmermann: Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym, PiP 1991, nr 10, s. 48). Taki tok postępowania ma celu ustalenie czy organ nadzoru stwierdzając nieważność uchwały uczynił to zgodnie z prawem.

W świetle postanowień art. 171 ust. 1 Konstytucji RP działalność samorządu terytorialnego podlega kontroli z punktu widzenia legalności, jednakowoż ustawy samorządowe precyzują treść tego kryterium wobec poszczególnych środków nadzoru. W przypadku rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność zarządzenia organu gminy, z którym mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie, kryterium zastosowania tego aktu nadzoru określone zostało w art. 91 ust. 1 u.s.g. Stosownie do tego przepisu nieważna jest uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem. Analiza postanowień art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. prowadzi do wniosku, iż sprzeczność uchwały (zarządzenia) z prawem zachodzi w sytuacji, kiedy takiemu aktowi można postawić zarzut "istotnego naruszenia prawa" (zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g. w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa).

W orzecnictwie sądów administracyjnych przyjęty jest pogląd, w myśl którego do istotnych naruszeń przepisów prawa należy zaliczyć naruszenie tych przepisów, które wyznaczają kompetencję do podejmowania uchwał, podstawę prawną podejmowania uchwał, przepisy prawa ustrojowego, przepisy prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (porównaj wyrok WSA w Krakowie z 21 listopada 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 648/13 i powołane tam orzeczenia sądów administracyjnych). W wyroku z 24 stycznia 2019 r., sygn. akt VIII SA/Wa 845/18 WSA w Warszawie podkreślił, że stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Z kolei w wyroku z 18 października 2016 r., sygn. akt II GSK 1650/16, NSA wskazał, że w świetle art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy jest istotne naruszenie prawa, czyli takie, którego skutki nie mogą być tolerowane w

demokratycznym państwie prawa (wszystkie powołane tu wyroki sądów administracyjnych są dostępne w Bazie Orzeczeń na www.nsa.gov.pl).

Nadto termin "sprzeczność" jest pojęciem nieostrym. Przez sprzeczność należy rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego (wyrok NSA z 29 listopada 2006 r., I OSK 1287/06, LEX nr 320891). Sprzeczność z prawem uchwały (zarządzenia) organu samorządu terytorialnego zachodzi w sytuacji, gdy doszło do wydania aktu z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał (zarządzeń), podstawy prawnej podejmowania uchwał (zarządzeń), przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz naruszenia przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (zarządzeń) (por.m.in. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, LEX nr 33805). Sprzeczność uchwały (zarządzenia) z prawem musi być oczywista i bezpośrednia (wyrok WSA w Warszawie z 21.03.2007, IV SA/Wa 2296/06, LEX nr 320813).

Tak ukształtowane orzecznictwo sądów administracyjnych zmierza do ochrony zasady samodzielności gminy jako jednej z podstawowych zasad ustroju samorządu terytorialnego w Polsce. Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zgodnie zaś z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. W odniesieniu do samorządu gminnego zasada ta znalazła wyraz w art. 2 ust. 1 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (porównaj wyrok WSA w Gdańsku z 29 marca 2018 r., sygn. akt III SA/Gd 125/18).

Samodzielność gminy jest zatem zasadą konstytucyjną, podlegającą sądowej ochronie i ten fakt powinien wytyczać kierunek wykładni i stosowania przepisów prawa mających zastosowanie w postępowaniu nadzorczym, ponieważ tak w stanowieniu prawa, jak i w jego stosowaniu normy konstytucyjne wyznaczają wzorzec najwyższy.

Trzeba też mieć na uwadze to, że w 1994 r. Polska ratyfikowała Europejską Kartę Samorządu Lokalnego, przyjętą 15 października 1985 r. w Strasburgu przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Europy przy Radzie Europy. Konwencja reguluje status samorządów lokalnych w relacji do władz państwowych. Została opublikowana w Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 i jako ratyfikowana umowa międzynarodowa stanowi część krajowego porządku prawnego i jest w nim stosowana.

Art. 3 ust. 1 Karty definiuje samorząd lokalny jako prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców.

Art. 4 wskazuje, że:

2. Społeczności lokalne mają - w zakresie określonym prawem - pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy.

4. Kompetencje przyznane społecznościom lokalnym powinny być w zasadzie całkowite i wyłączne i mogą zostać zakwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy, centralny lub regionalny, jedynie w zakresie przewidzianym prawem.

Wreszcie stosownie do art. 8 ust. 3 kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić.

Skarga została złożona przez Prezydenta **Miasta Katowice**, reprezentującego Gminę **Katowice**, w trybie art. 98 u.s.g. Ogólne wymogi zaskarżania aktów nadzoru określają przepisy ust. 1-3 wskazanego przepisu. Wymogi te zostały zachowane.

Rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy (w tym rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 96 ust. 2 i art. 97 ust. 1, a także stanowisko zajęte w trybie art. 89) podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia.

Do złożenia skargi uprawniona jest gmina, której interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze.

Przedmiotowa skarga wymogom tym odpowiada. Jej przedmiotem jest rozstrzygnięcie nadzorcze podjęte na podstawie art. 91 u.s.g. Została wniesiona z zachowaniem 30 dniowego terminu, przez legitymowaną Gminę, której interes prawny w wyniku unieważnienia Uchwały został niewątpliwie naruszony. Podstawą wniesienia skargi była uchwała Nr XLIII/986/2022 Rady **Miasta Katowice** z 27 stycznia 2022 r. w sprawie zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Śląskiego.

Oceniając, przez pryzmat wyżej omówionych zasad, zarzuty postawione w skardze i, co należy podkreślić, dotyczące trzech z zakwestionowanych przez Wojewodę kwestii, należy uznać, że są one zasadne i skutecznie podważają stanowisko organu nadzoru o istotnym naruszeniu prawa przez Radę **Miasta Katowice**, a więc takim, które byłoby nie do pogodzenia z obowiązującym porządkiem prawnym i rodziło konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części będącej przedmiotem sporu.

Należy wskazać, że do istotnych naruszeń prawa skutkujących nieważnością uchwały należy zaliczyć naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, przepisów wyznaczających podstawę prawną podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego i prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały.

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. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej.

Do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w przedmiocie wieloletnich **programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem** gminy. Uszczegółowienie tego obowiązku dokonane zostało w art. 21 ust. 2 ustawy, który stanowi, że wieloletni **program gospodarowania mieszkaniowym zasobem** gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności:

- 1) wieloletnie **programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem** gminy;
- 2) zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład **mieszkaniowego zasobu** gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w **mieszkaniowym zasobie** gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel.
2. 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.

Tworząc wieloletni **program gospodarowania zasobem mieszkaniowym** gmina jest zobowiązana zastosować się do warunków ustanowionych w ustawie. Musi je jednak zaadaptować do realiów faktycznych i prawnych danej gminy, także, w granicach prawa, już istniejących.

Stwierdzając nieważność § 18 ust. 2 pkt 1 lit. d załącznika Nr 1 do uchwały, jako sprzecznego z art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 i art. 6a ust. 1, 2 i 3 pkt 3 lit. a i lit. b ustawy oraz art. 4 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy Wojewoda przytoczył argumenty dotyczące warunków, jakie w świetle ustawy musi spełniać przedmiot najmu czyli lokal mieszkalny. I w tym kontekście stwierdza, że nie jest dopuszczalny "najem lokalu mieszkalnego za remont". Zaś przedmiotem najmu może być tylko lokal nadający się do zamieszkania, wyposażony w niezbędną instalację i niezbędne urządzenia. Tymczasem zakwestionowany przepis, zgodnie z którym "Wprowadza się ograniczenia w sprzedaży lokali należących do **mieszkaniowego zasobu miasta Katowice** w zakresie lokali, które nie zostały wyłączone ze sprzedaży na podstawie odrębnych przepisów: pkt 1 przez pięć lat od dnia zawarcia umowy najmu: pkt d lokalu mieszkalnego oddanego w najem po przeprowadzeniu remontu przez przyszłego najemcę", nie dotyczy wprost najmu lokalu lecz sprzedaży lokalu wynajętego już przez najemcę po jego uprzednim wyremontowaniu. Argumentacja organu nadzoru nie dotyczy legalności takiej sprzedaży. Kwestionowana regulacja warunkuje jedynie jej dopuszczalność od upływu pięcioletniego okresu najmu takiego lokalu mieszkalnego. W ocenie Sądu nie sposób uznać, by ta regulacja naruszała prawo. Wręcz odwrotnie, wypełnia wymogi wynikające z art. 21 ust. 2 pkt 5 i 8 ustawy. Nie można argumentami kwestionującymi w istocie zasady wynajmu lokali mieszkalnych podważać legalności sprzedaży lokalu już wynajętego. Tym bardziej, jeżeli gmina w planie sprzedaży lokali uwzględniła taką możliwość. Zaś same zasady, będące aktem prawa miejscowego, przyjęte uchwałą Rady **Miasta Katowice** z 30 maja 2019 r., Nr VIII/146/19, w sprawie "Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład **mieszkaniowego zasobu miasta Katowice**" nadal obowiązują i przewidują możliwość oddania w najem lokalu po jego uprzednim wyremontowaniu przez przyszłego najemcę.

W tym miejscu Sąd z urzędu stwierdza, że nieprawomocnym wyrokiem z 30 marca 2021 r. sygn. akt III SA/GI 159/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach oddalił skargę Wojewody Śląskiego na powyższą uchwałę w sprawie zasad wynajmu lokali mieszkalnych. W czwartym zarzucie skargi Wojewoda zakwestionował § 16 ust. 3 załącznika do uchwały określający wysokość dochodu. Nie zakwestionował całej regulacji § 16 mówiącej o oddaniu w najem lokalu po przeprowadzeniu remontu przez przyszłego najemcę. Zatem jego stanowisko w kwestii najmu lokalu po przeprowadzaniu przez przyszłego najemcę jego remontu jest niespójne, a jego uwzględnienie wprowadziłoby niepewność prawną.

Wreszcie w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiło się stanowisko, na które trafnie powołało się skarżące **Miasto**, akceptujące co do zasady możliwość wynajęcia lokalu po jego uprzednim wyremontowaniu przez przyszłego najemcę (vide wyrok NSA z 19 czerwca 2019 r., I OSK 2313/17).

Z podobnych, co wyżej wskazana argumentacja, powodów nie można uznać za zasadne stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności § 17 ust.2 pkt 2, w tym 2 ppkt b, § 18 ust. 2 pkt 2, ograniczającego sprzedaż lokali przez 10 lat od daty zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego o stawce czynszu ustalonej w drodze przetargu, określającego zasady sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz najemcę, zgodnie z którym przy sprzedaży na rzecz najemców lokali mieszkalnych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych będących własnością **Miasta**, w których; pkt a. **Miasto** poniosło znaczne nakłady na poprawę stanu technicznego, lub pkt b stawka czynszu za nieruchomości została ustalona w drodze przetargu licytacyjnego, a najemca wykonał remont własnym kosztem i staraniem - Prezydent **Miasta Katowice** może zastosować indywidualne warunki sprzedaży.

Dalsze podważone zapisy § 19 ust. 11 i 13 pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały, § 1 ust. 2 pkt 1 oraz § 9 ust. 1 załącznika nr 7 do załącznika nr 1 do uchwały związane są z kwestią ustalania w drodze przetargu wysokości stawek czynszu lokali mieszkalnych o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² .

W tym miejscu należy wyjaśnić, że polityka **mieszkaniowa** gminy, w świetle przepisów ustawy, zwłaszcza art. 21 ustawy zamyka się w dwóch podstawowych dokumentach: w wieloletnim **programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym** gminy i zasadach wynajmowania lokali z gminnego **zasobu mieszkaniowego**. **Program** określa podstawowe założenia polityki gminy w zakresie **gospodarowania** gminnym **zasobem mieszkaniowym**. Natomiast zasady wynajmowania lokali z jednej strony wykonują zapisy planu, a z drugiej dopełniają ową politykę **gospodarowania** gminnym **zasobem mieszkaniowym** łącznie tworząc spójną całość. Dlatego przy interpretacji zapisów **programu** nie można całkowicie pominąć zapisów wynikających z już istniejącego i obowiązującego stanu prawnego ukształtowanego także obowiązującymi zasadami najmu lokali z gminnego **zasobu mieszkaniowego**.

Trudno zatem uznać za sprzeczną z prawem sprzedaż lokali o powierzchni przekraczającej 80 m² w budynkach jednorodzinnych, w których stawka czynszu została ustalona w drodze przetargu licytacyjnego a najemca wykonał remont własnym kosztem i staraniem po upływie 10 lat od ich wynajęcia.

W skardze **Miasto** odwołało się do zaszłości związanych z reaktywacją spółki [...], będącej przed II wojną światową właścicielem osiedla, na które składały się domki jednorodzinne położone w dzielnicy Giszowiec, a wchodzące w skład gminnego **zasobu mieszkaniowego**, do których to nieruchomości roszczenia zgłosiła właśnie reaktywowana spółka. Sądowi z urzędu wiadomo sporach związanych pojawieniem się na rynku akcji polskiej spółki [...]. Spór o majątek tego podmiotu zakończył się wypłaceniem przez Państwo Polskie jeszcze we wczesnych latach sześćdziesiątych odszkodowania. Zaś akcje miały być umorzone. Spór o nie toczył się w sądach powszechnych i administracyjnych przez kilka lat, zaś **Miasto Katowice** wynajęło m. in. domki na osiedlu Giszowiec. Niezamieszkane domki uległyby postępującej degradacji. Zatem ich wynajęcie mieściło się w granicach racjonalnej gospodarki. Za podobnie racjonalne należy uznać dopuszczenie do możliwości ich sprzedaży po upływie 10 lat od ich wynajęcia. Sposób ustalenia czynszu nie ma wpływu na samą dopuszczalność ich sprzedaży. Nadmienić należy, uchwałą nr XII/208/07 Rady **Miasta Katowice** z 25 czerwca 2007 r. w sprawie przyjęcia **Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Katowice** na lata 2007 — 2011 przyjęto możliwość oddawania przedmiotowych wolnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych w najem ze stawką czynszu ustaloną w drodze przetargu nieograniczonego, w celu zapobieżenia degradacji technicznej tych nieruchomości.

Nadto w skardze wniesionej w powołanej już sprawie o sygn. III SA/GI 159/21 Wojewoda Śląski nie zakwestionował samej możliwości ustalenia czynszu w drodze przetargu, a jedynie zarzucił przekroczenie upoważnienia ustawowego polegające na określeniu czasu trwania umów najmu określonych w § 13 ust. 4 (umowa najmu lokalu o czynszu ustalonym w przetargu). Zatem, podobnie jak w przypadku oddania w najem lokalu po uprzednim jego wyremontowaniu przez przyszłego najemcę stanowisko Wojewody jest niespójne.

Zgodzić się także należy ze stanowiskiem skarżącego, że art. 21 ust. 3b ustawy, zgodnie z którym rada gminy może w uchwale, o której mowa w ust. 1 pkt 2, określić kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² odmiennie od kryteriów wynajmowania innych lokali wchodzących w skład **mieszkaniowego zasobu** gminy, co do zasady pozwala gminie za ustanowienie odrębnych zasad wynajmu takich lokali w tym na oddanie w najem lokalu o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² za wylicytowaną stawkę czynszu. Oczywiście wyłączenie zawarte, ust. 3c art. 21 ustawy nadal wiąże. Stąd zamieszczenie w załączniku nr 7 określającym czynniki różnicowania stawek czynszu za metr kwadratowy powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych (§ 1 ust. 2 i § 9 ust. 1 załącznika) było dopuszczalne a jednocześnie uwzględniało wyżej opisane zaszłości faktyczne i prawne istniejące od 2007 r.

Opisanie ustalania czynszu w drodze przetargu wypełnia zapis art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. Realizacja takiej możliwości została uszczegółowiona w wyżej opisanych zasadach wynajmu lokali z gminnego **zasobu mieszkaniowego**. W ocenie Sądu kwestionowana regulacja nie narusza art. 7 ust. 1 i 2 ustawy ani art. 4 ust. 1 ustawy.

Odnosząc się do ostatniej kwestii, czyli przyznania Prezydentowi **Miasta** kompetencji do stosowania indywidualnych zasad sprzedaży lokali (§ 17 pkt 2), zgodzić się należy co do zasady z organem nadzoru, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących m.in. "(. . .) zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości co wynika wprost z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. Niemniej jednak, w ocenie Sądu, sporny zapis, nie tworzy po stronie Prezydenta **Miasta Katowice** samoistnej kompetencji do określania i stosowania preferencji, a jedynie z woli organu stanowiącego, przewiduje możliwość zastosowania preferencji, które jednak określane są w innym akcie prawnym.

Trafnie skarżący zauważył, że odrębną uchwałą Nr XLIII/1037/13 Rady **Miasta Katowice** z 18 grudnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2013 r., poz. 7937) określono warunki zastosowania przez Prezydenta **Miasta Katowice** preferencji. Zgodnie z § 3 ust. 6 pkt 1 załącznika do ww. uchwały przy sprzedaży lokali mieszkalnych w jednorodzinnych domach mieszkalnych organ wykonawczy, Prezydent **Miasta Katowice**, może udzielić bonifikaty od ceny lokalu w wysokości 40%.

Regulacja art. 21 ust. 2 ustawy poprzez zwrot "w szczególności" nie wyklucza możliwości zapisania w **programie** stosowania preferencji w zbywaniu lokali mieszkalnych. Zapis nie powinien być bardzo szczegółowy bowiem wówczas wkraczałby w materię przewidzianą dla zasad nabywania i zbywania nieruchomości należących do gminy, w tym domów jednorodzinnych czy nieruchomości **mieszkaniowych**.

Stąd też we wspomnianym zapisie Sąd nie dopatrzyła się istotnego naruszenia prawa nie dającego się pogodzić z porządkiem prawnym.

Wobec powyższego na podstawie art. 148 P.p.s.a. orzeczono jak na wstępie.

W skardze nie zawarto żądania zasądzenia zwrotu kosztów postępowania sądowego. Zatem Sąd nie orzekł w tej materii
