



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 grudnia 2021 r.

Poz. 8836

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1223.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 grudnia 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 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/340/2021 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie "Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta i Gminy Koniecpol na lata 2021-2026", w części określonej w rozdziale 5 ust. 2 zd. 1 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 21 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 8 pkt 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 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 listopada 2021 r. Rada Miejska w Koniecpolu przyjęła uchwałę Nr XXXIX/340/2021 w sprawie "Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta i Gminy Koniecpol na lata 2021-2026". Załącznik do uchwały stanowi *Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta i Gminy Koniecpol na lata 2021-2026*, 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 29 listopada 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała, w części określonej w *petitum* zawiadomienia, 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.

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 przekroczone 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.

W ocenie organu nadzoru, treść rozdziału 5 ust. 2 zd. 1 Programu nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. Rada Miejska w Koniecpolu w treści rozdziału 5 ust. 2 zd. 1 Programu przyjęła iż: *Stawka bazowa, o której mowa w Uchwale Nr 195/XXIV/2000 Rady Miejskiej w Koniecpolu w sprawie określenia stawek czynszu regulowanego za lokale mieszkalne za 1 m² powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych, w wysokości 100% zostanie przyjęta dla lokalu mieszkalnego wyposażonego w instalację wod.-kan., w.c., łazienkę, instalację grzewczą.*

Zdaniem organu nadzoru Rada nieprawidłowo wskazała, iż stawka bazowa do ustalenia wysokości czynszu określona została w uchwale Rady Miejskiej w Koniecpolu. Rada, realizując delegację ustawową z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, winna w treści uchwały podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy określić zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. Przy ustalaniu tych zasad Rada zobligowana jest do respektowania przepisów ustawy dotyczących sposobu ustalania wysokości czynszu. 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.

W art. 8 ustawy wyznaczono kompetencje do ustalania czynszu. Zgodnie z art. 8 pkt 1 - *jeżeli właścicielem jest jednostka samorządu terytorialnego, stawki czynszu, o których mowa w art. 7, ustala organ wykonawczy tej jednostki: w przypadku gminy - zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4.*

A zatem konkretną wysokość stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali określa organ wykonawczy gminy (tu: Burmistrz Miasta i Gminy Koniecpol). Rola Rady sprowadza się do określenia zasad polityki czynszowej, w tym warunków obniżania i podwyższania czynszu, przy czym obligatoryjne jest określenie warunków jego obniżania, przy uwzględnieniu czynników wymienionych w art. 7 ust. 1 ustawy. Burmistrz, ustalając wysokość stawki czynszu zgodnie z art. 8 pkt 1 ustawy, musi uwzględnić zasady określone przez Radę mocą niniejszej uchwały. Ponadto fakultatywnie Rada może postanowić o stosowaniu określonych

obniżek czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach, na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy. Ponadto należy zwrócić uwagę na przepis art. 23 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym *stawka czynszu w przypadku najmu socjalnego lokalu nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie gminy*. Wskazana tu stawka również powinna zostać określona przez Burmistrza.

Mając na uwadze powyższe przepisy ustawy, należy stwierdzić, że Rada w treści niniejszego Programu w sposób nieprawidłowy wskazała, iż stawka bazowa określona jest w uchwale Nr 195/XXIV/2000 Rady Miejskiej w Koniecpolu, albowiem organem właściwym do jej określenia jest Burmistrz, co wynika z art. 8 pkt 1 ustawy. Rada uprawniona była do określenia ogólnych zasad polityki czynszowej oraz wskazania czynników, od których zależy wysokość czynszu, a o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy. Tym samym rozdział 5 ust. 2 zd. 1 Programu należy ocenić, jako przyjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej oraz naruszający art. 8 pkt 1 ustawy. Rada bowiem wskazała, że stawka bazowa określona jest w uchwale Rady Miejskiej, co jest sprzeczne z art. 8 pkt 1 ustawy. Ponadto wskazała, iż *stawka w wysokości 100% zostanie przyjęta dla lokalu mieszkalnego wyposażonego w instalację wod.-kan., w.c., łazienkę, instalację grzewczą*, dalej, wskazując czynniki podwyższające i obniżające stawkę bazową. Tymczasem sposób ustalania wysokości stawki czynszu wynika z wyżej opisanych przepisów ustawy, a Rada powinna wskazać wyłącznie zasady polityki czynszowej, tj. w szczególności czynniki obniżające i podwyższające stawkę bazową czynszu oraz ogólne zasady polityki czynszowej, którym powinien kierować się Burmistrz, przy ustalaniu konkretnych kwot. Ponadto przyjęta regulacja Rady może prowadzić do wniosku, że w przypadku najmu lokalu socjalnego, który wyposażony jest we wskazane w tym przepisie instalacje, zastosowanie znajduje ta sama stawka, która określona jest dla pozostałych lokali. Tymczasem, jak wyżej wskazano, stawka czynszu w przypadku najmu socjalnego lokalu nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie gminy (art. 23 ust. 4 ustawy), a wysokość tej stawki, zgodnie z art. 8 pkt 1 ustawy, powinna zostać wskazana przez Burmistrza.

Konkludując, rozdział 5 ust. 2 zd. 1 Programu, należy ocenić, jako naruszający w sposób istotny art. 21 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 8 pkt 1 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wskazanej części uchwały.

Powyżej opisane uchybienie 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie. 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).

Pismem z dnia 23 grudnia 2021 r. nr SO.0711.17.2021 Przewodnicząca Rady Miejskiej w Koniecpolu poinformowała, że *na najbliższej sesji zwyczajnej w dniu 30 grudnia 2021 r., Rada Miejska w Koniecpolu dokona zmiany przedmiotowej uchwały w zapisie pkt 5 ust. 2 zd. 1 ww. Programu*. Powyższa informacja pozostaje bez wpływu na wydanie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, bowiem uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym i wywołała już skutki prawne. Organ nadzoru nie może dopuścić do sytuacji, w której do czasu wejścia w życie uchwały zmieniającej niniejszą uchwałę w obrocie prawnym pozostaną regulacje sprzeczne z prawem, zatem konieczne jest wyeliminowanie wskazanej w *petitum* rozstrzygnięcia części uchwały ze skutkiem *ex tunc* poprzez stwierdzenie jej nieważności.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIX/340/2021 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie "Wieloletniego programu gospodarowania

mieszkaniowym zasobem Miasta i Gminy Koniecpol na lata 2021-2026" - w części określonej w *petitum*, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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