



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 maja 2023 r.

Poz. 4542

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.636.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIX/423/23 Rady Gminy Pilchowice z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Pilchowice na lata 2023-2027, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 2 pkt 1, 2, 4 i 6 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 2023 r., poz. 725), 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 27 kwietnia 2023 r. Rada Gminy Pilchowice podjęła uchwałę Nr LIX/423/23 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Pilchowice na lata 2023-2027, dalej jako: *Program*. Przedmiotowy Program stanowi załącznik do uchwały.

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 28 kwietnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona 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 określonego w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy. O ile jednak w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, które winny być w programie ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie „w szczególności” wskazuje na to, iż uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować 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 uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Przenosząc powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego należy stwierdzić, że Rada nie wypełniła całości delegacji z art. 21 ust. 2 ustawy, a tym samym w sposób istotny naruszyła art. 7 Konstytucji RP.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że Rada nie wypełniła delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, w zakresie, w jakim wymagane jest określenie prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach obowiązywania programu. W rozdziale 2 Programu Rada ograniczyła się jedynie do wykazania w § 2 ust. 2 (tabela), stanu mieszkaniowego zasobu gminy na dzień 01.04.2023 r., a w ust. 6 ww. przepisu do opisu aktualnego stanu technicznego. Natomiast prognozy dotyczą ust. 4-5 § 2 w następującym brzmieniu: 4. *Pozyskanie lokali socjalnych będzie następowało, poprzez adaptację pomieszczeń o innym przeznaczeniu niż mieszkalne, będących własnością Gminy.* 5. *W okresie obowiązywania Programu nie jest planowana budowa nowych budynków z przeznaczeniem na mieszkalnictwo.* Dodatkowo na mocy § 2 ust. 7 postanowiono, że: *W okresie obowiązywania Programu planuje się podejmowanie działań mających na celu poprawę stanu technicznego budynków i lokali stanowiących mieszkaniowy zasób gminy Pilchowice.*

Jednakże przepis art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy wymaga od organu stanowiącego gminy precyzyjnego wskazania zarówno prognozowanej wielkości, jak i stanu technicznego zasobu mieszkaniowego z rozbiciem na poszczególne lata. Samo ograniczenie się do ogólnego opisu planowanych działań związanych z pozyskiwaniem lokali oraz ich stanu technicznego w latach 2023-2027, nie można uznać za dostateczne wypełnienie delegacji, co uzasadnia zakwestionowanie uchwały w całości.

Podobnie, w odniesieniu do rozdziału 3 Programu (*Analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali*), Rada nie wzięła pod uwagę, że przepis delegacyjny, czyli art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy, również nakazuje rozbicie tej materii na poszczególne lata. Z podobnych względów należy zakwestionować również regulację rozdziału 7 Programu, dotyczącą źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej – wskazano jedynie sposób ogólny źródła finansowania, bez rozbicia na poszczególne lata.

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza także regulacja rozdziału 5 Programu, odnosząca się do zasad polityki czynszowej. Uchwałodawca, stanowiąc w § 5 ust. 2 pkt 1 Programu w przedmiocie czynników obniżających czynsz, wymienił jedynie brak łazienki oraz wc w lokalu mieszkalnym (pkt a-b ww. przepisu). Tymczasem, w celu prawidłowej realizacji art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, w ramach warunków obniżających czynsz organ stanowiący gminy powinien uwzględnić w treści uchwały wskazane w art. 7 ust. 1 ustawy 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 i instalacje oraz ich stan (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy) i 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, niezależnie od okoliczności faktycznych i rzeczywistych uwarunkowań. Stanowią one bowiem minimum, które uchwałodawca musi uwzględnić w przyjmowanym programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Pominięcie w regulacjach dotyczących warunków obniżania czynszu 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 całej dyspozycji tego przepisu.

Dodatkowo, zgodnie z poglądem wyrażonym np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Gliwicach z dnia 15 czerwca 2020 r. (sygn. akt II SA/Gl 1456/19, CBOSA), uchwałodawca jest obowiązany do przypisania każdemu z czynników obniżających czynsz określonej wartości, czego Rada również nie uczyniła. Przeciwnie, zgodnie z § 5 ust. 3 Programu, wysokość wskaźnika obniżki dla poszczególnych czynników obniżających ma zostać określona przez wójta w drodze zarządzenia. W opinii Wojewody takie rozwiązanie pozostaje jednak w sprzeczności z brzmieniem art. 7 ust. 1 ustawy, który wyraźnie wskazuje, że wójt, jako organ reprezentujący właściciela lokalu, jest umocowany jedynie do określenia finalnej stawki czynszu, w oparciu o regulację ustawową oraz warunki obniżania czynszu wskazane w uchwale.

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIX/423/23 Rady Gminy Pilchowice – w całości – należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Lakomy