



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 stycznia 2023 r.

Poz. 684

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.24.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 stycznia 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LII/446/2022 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Pietrowice Wielkie na lata 2023-2028 – w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 172 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 grudnia 2022 roku Rada Gminy Pietrowice Wielkie przyjęła wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Pietrowice Wielkie na lata 2023-2028, stanowiący załącznik do uchwały. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 21 ust. 1 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 grudnia 2022 roku.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy, rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Natomiast, jak wynika z treści przepisu art. 21 ust. 2 ustawy, wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności:

- 1) prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach;
- 2) analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata;
- 3) planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach;
- 4) zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu;
- 5) sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach;
- 6) źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach;
- 7) wysokość kosztów w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty

zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także koszty inwestycyjne;

8) opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności:

- a) niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali,
- b) planowaną sprzedaż lokali.

Analiza treści art. 21 ust. 2 ustawy prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, ustawodawca wyznaczył granice upoważnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 czerwca 2013 roku (sygn. akt IV SA/Gl 932/12, Legalis nr 768966) wskazano, że *zawarte w przepisie art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego określenie „w szczególności” oznacza, że uchwała rady gminy powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie przykładowo wskazane w upoważnieniu ustawowym kwestie i zagadnienia. Przepis ten, poprzez użycie słowa „powinien”, określa jedynie niezbędne elementy aktu prawa miejscowego. Należy jednak uznać, że o ile w zakresie przedmiotowym art. 21 ust. 2 ustawy nie tworzy zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, które winny być w programie ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie „w szczególności” wskazuje na to, iż uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 2 ustawy.*

Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 18 marca 2010 r., II SA/Sz 1416/09; wyrok WSA w Opolu z 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07, wyrok WSA w Opolu z 15 listopada 2004 r., II SA/Wr 1567/02).

Tymczasem w ocenie organu nadzoru uchwała nie zawiera wszystkich elementów wymaganych przepisami prawa. Uregulowania załącznika do uchwały nie określają bądź nie określają w sposób prawidłowy:

- prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach;
- zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu,

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

Wprawdzie Rada Gminy przepisami uchwały podjęła próbę regulacji powyższych kwestii, jednakże niepełne lub niewłaściwe ich normowanie przesądza o wadliwości uchwały w całości.

I tak wobec braku odniesienia stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy do „poszczególnych” lat obowiązywania Programu, nie można uznać tych regulacji za wyczerpujące, a tym samym za w pełni realizujące delegację ustawową określoną w art. 21 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy.

W rozdziale 2 załącznika do uchwały zatytułowanym: *Prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w latach 2023-2028*, Rada wskazała jedynie stan techniczny lokali mieszkalnych, jaki istnieje w dniu podjęcia uchwały. Przepisem pkt 4 Rozdziału 2 załącznika do uchwały Rada przewidziała: *Wielkość oraz ocena stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy Pietrowice Wielkie w podziale na lokale mieszkalne i lokale socjalne przedstawia poniższa tabela*: Należy jednak podkreślić, że uregulowania załącznika do uchwały nie przedstawiają prognozy tego, w jaki sposób ten stan będzie ulegał zmianie wraz z upływem lat obowiązywania Programu – do czego zobowiązuje art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy. Prognoza z rozbiciem na poszczególne lata została sporządzona jedynie w odniesieniu do wielkości zasobu mieszkaniowego gminy (pkt 3 Rozdziału 2 załącznika do uchwały). W tym miejscu należy podnieść, że Rozdział 2 załącznika do uchwały zawiera niewłaściwe oznaczenie jednostek redakcyjnych – polegające na powtórzeniu oznaczenia punktów 1, 2 i 3.

Pod pojęciem „prognoza” w słowniku języka polskiego rozumie się „przewidywanie przyszłych faktów, zdarzeń, zjawisk, itp. oparte na uzasadnionych, zwykle naukowych, przesłankach, danych, okolicznościach, badaniach, formułowane najczęściej przez specjalistów w danej dziedzinie” (por. str. 568, Wydawnictwo Naukowe PWN W-wa 2003 r.). W świetle przywołanego znaczenia pojęcia „prognoza” użytego przez ustawodawcę w art. 21 ust. 2 ustawy, obowiązkiem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego

jest nie tylko przedstawienie aktualnych danych dotyczących mieszkaniowego zasobu gminy, ale także przedstawienie prognoz opartych na tych danych (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z 3 października 2011 r. – sygn. akt II SA/Op 300/11). W przedmiotowej uchwale tego brak, tym samym nie sposób przyjąć, że kwestionowana uchwała jest kompletna w tym zakresie.

W uchwale nie określono także w sposób prawidłowy warunków obniżania czynszu, co stanowi brak wypełnienia delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. Zgodnie z przepisem art. 7 ust. 2 ustawy *właściciele lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego z zastrzeżeniem art. 23 ust. 4, mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzenia wojewody, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. Obniżki takie mogą być udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzeniu wojewody. Kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy.* Upoważnienie do określenia w programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu musi być realizowane z uwzględnieniem art. 7 ust. 1 ustawy (zob. wyroki NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07; z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 410/10; z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 984/12).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali, z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową, a w szczególności:

- 1) położenia budynku;
- 2) położenia lokalu w budynku;
- 3) wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu;
- 4) ogólnego stanu technicznego budynku.

Z powyższych przepisów jednoznacznie wynika, iż zasady uwzględniania czynników mających wpływ na wysokość stawki bazowej czynszu określić musi organ stanowiący gminy w uchwale. Jednocześnie ustawa wskazuje w art. 7 ust. 1 ustawy czynniki, które mogą stanowić podstawę zastosowania podwyższenia i obniżenia czynszu. Czynniki wskazane w cytowanym przepisie są obligatoryjne i muszą być uwzględniane z mocy ustawy przez organ wykonawczy przy ustalaniu stawek czynszu. W ocenie organu nadzoru Rada powinna dokładnie określić, w jaki sposób ww. czynniki, w tym położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, będą wpływały na wysokość stawki czynszu. Dopiero w oparciu o tak określone czynniki organ wykonawczy upoważniony jest do ustalenia indywidualnej stawki czynszu. Pogląd o obowiązku uwzględnienia przez Radę wszystkich określonych w art. 7 ust. 1 ustawy czynników mających wpływ na wysokość stawek czynszu jest ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok NSA z dnia 16 lipca 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1049/02; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 grudnia 2005 r., sygn. akt IVSA/Po 760/05; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt IV SA/Wr 597/09; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 171/13; wyroki NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07; z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 410/10; z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 984/12).

Rada Gminy przepisem pkt 4 Rozdziału 5 zatytułowanego *Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu* przewidziała, że:

4. *Wprowadza się następujące obniżki i podwyżki w stosunku do stawki bazowej w ujęciu procentowym:*

- 1) *położenie lokalu w oficynie lub na poddaszu – obniżenie o 10%,*
- 2) *wyposażenia budynku lub lokalu:*
 - a) *brak centralnego ogrzewania – obniżenie o 10%,*
 - b) *brak łazienki – obniżenie o 10%,*
 - c) *brak wc w lokalu – obniżenie o 5%,*
 - d) *brak wc w budynku – obniżenie o 10%,*
 - e) *brak wody w lokalu – obniżenie o 10%,*

f) lokal jednoizbowy – obniżenie o 5%,

3) ogólnego stanu budynku:

a) budynki po wykonaniu termomodernizacji – podwyższenie o 10%,

b) budynki wyremontowane – podwyższenie o 15%.

Tym samym w czynnikach uzasadniających obniżenie czynszu Rada uwzględniła jedynie:

- położenie lokalu w budynku,
- wyposażenie lokalu w urządzenia techniczne i instalacje (jednakże bez ich stanu),
- ogólny stan techniczny budynku.

Pominęła natomiast pozostałe czynniki określone przepisem art. 7 ust. 1 ustawy – to jest: położenie budynku oraz stan techniczny urządzeń technicznych i instalacji, w które lokal został wyposażony.

Wobec czego należy uznać, że Rada Gminy w sposób niewyczerpujący uregulowała kwestię warunków obniżania czynszu, a tym samym nie uregulowała w pełni materii wymaganej art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Zaznaczenia wymaga, że kwestionowana uchwała, podjęta na podstawie ww. upoważnienia ustawowego, jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy. Powinna zatem odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym i nie może pozostawać w sprzeczności z aktem wyższego rzędu, jakim jest ustawa. Przestrzeganie tej zasady należy również do obowiązków organów uchwałodawczych gminy. W tym wypadku Rada Gminy tej zasady nie przestrzegała, ponieważ pominęła, czy też nieprawidłowo zastosowała w uchwale kwestie, do których określenia zobowiązała ją ustawa na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 i 4 w związku z art. 21 ust. 2 ustawy, co stanowi istotne naruszenie przepisów prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Jak bowiem stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zmianami): „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.” Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko organu nadzoru potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu (do 31 grudnia 2003 r.) z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt. I SA/Wr 1798/99): „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważności uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.”

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LII/446/2022 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Pietrowice Wielkie na lata 2023-2028, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz