



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 stycznia 2024 r.

Poz. 40

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1253.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 22 grudnia 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 LXII/511/23 Rady Gminy Ornontowice z dnia 16 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Ornontowice na lata 2024-2028, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 2 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).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 16 listopada 2023 r. Rada Gminy Ornontowice podjęła uchwałę Nr LXII/511/23 w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Ornontowice na lata 2024-2028, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi: *Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem, Gminy Ornontowice na lata 2024-2028*, dalej jako: „Program”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 listopada 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

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

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

6) *źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach;*

7) *wysokość kosztów w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także koszty inwestycyjne;*

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

a) *niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali,*

b) *planowaną sprzedaż lokali.*

Analiza treści art. 21 ust. 2 ustawy prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy (radzie miejskiej), 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.

W Rozdziale 2 Programu zatytułowanym *Prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne* Rada Gminy podjęła próbę uregulowania kwestii wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy. W powołanej regulacji Programu wskazano wyłącznie wielkość zasobu w poszczególnych latach. Przepisy te nie zawierają prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale, a zatem nie można uznać ich za wyczerpujące, a tym samym za w pełni realizujące delegację ustawową. W świetle art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, gmina zobowiązana jest do przedstawienia prognozy wielkości oraz stanu technicznego zasobu w poszczególnych latach. Pod pojęciem „prognoza” należy rozumieć przewidywanie przyszłych faktów, zdarzeń, zjawisk, itp. oparte na uzasadnionych, zwykle naukowych, przesłankach, danych, okolicznościach, badaniach, formułowane najczęściej przez specjalistów w danej dziedzinie.

Ponadto Rada nie zrealizowała również upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy. Przepisów Rozdziału 3 Programu nie można jednak uznać za wystarczające. Nie zawierają one bowiem analizy potrzeb ani też planu odnoszącego się do przyszłych remontów. Zawierają one jedynie wskazanie stanu technicznego lokali.

Zgodnie z § 9 Programu *Do wysokości czynszu oraz warunków obniżania lub podwyższania czynszu stosuje się zasady ustanowione przez Radę Gminy Ornontowice odrębną uchwałą oraz Zarządzeniem Wójta Gminy Ornontowice (pkt 3).*

W wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy winny znaleźć się obligatoryjne zapisy dotyczące warunków obniżania czynszu, niezależnie od czynników obniżających lub podwyższających wartość użytkową lokalu. Niewłaściwym zatem jest odesłanie do bliżej niesprecyzowanej uchwały, podczas gdy kwestie te powinny zostać uregulowane w przedmiotowym Programie. Uchwała niezawierająca takiej regulacji jest dotknięta wadą, którą należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności całej uchwały.

W § 9 pkt 4 Programu Rada określiła warunki obniżania lub podwyższania czynszu w postaci tabelarycznej.

Jako czynniki obniżające stawkę czynszu Rada wskazała: *lokal zlokalizowane na parterze i ostatnim piętrze – 0,10 zł/m² (wiersz drugi tabeli); lokal posiada ślepą kuchnię -0,20 zł/m² (wiersz trzeci tabeli); lokal zlokalizowany w budynku przy ul. Żabik 9, 11, 13 – 0,20 zł/m² (wiersz 4 tabeli).*

Przytoczona powyżej regulacja nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W tym miejscu należy podkreślić, iż warunki obniżania czynszu stanowią element obligatoryjny programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. W ramach warunków obniżających czynsz organ stanowiący gminy powinien uwzględnić w treści uchwały wskazane przez ustawodawcę czynniki obniżające wartość użytkową lokalu, to jest: położenie budynku (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy), położenie lokalu w budynku (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy), wyposażenie budynku

i lokalu w urzędzenia techniczne 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 Rady Gminy, niezależnie od okoliczności faktycznych i rzeczywistych uwarunkowań. Stanowią one bowiem minimum, które uchwałodawca musi uwzględnić w przyjmowanym programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. W powyżej przytoczonej regulacji należy zauważyć, iż Rada Gminy nie uwzględniła jako czynnika wpływającego na obniżenie wysokości czynszu ogólnego stanu technicznego budynku (art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy).

Pominięcie w regulacjach dotyczących warunków obniżania czynszu – choć jednego z obligatoryjnych czynników wpływających na wysokość czynszu oznacza niewłaściwe i niepełne unormowanie obligatoryjnego elementu programu, wymaganego przepisem art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, a tym samym niewypełnienie całej dyspozycji tego przepisu.

W rozdziale 7 Programu Rada podjęła próbę uregulowania wysokości wydatków w ramach gospodarowania zasobem mieszkaniowym. W § 12 Programu została zamieszczona tabela nr 5 obrazująca rodzaj kosztów oraz wielkość planowanych wydatków. Jednakże w przedmiotowej tabeli koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy zostały przedstawione łącznie (wiersz 3 tabeli). Prawidłowe zaś wypełnienie delegacji w tym zakresie polega zaś na wskazaniu wysokości kosztów w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Przedmiotowa uchwała nie zawiera takiego podziału kosztów.

Konkludując, Rada Gminy Ornontowice nie wypełniła zakresu spraw przekazanego jej przez ustawodawcę do uregulowania w przedmiotowej uchwale. Oznacza to, że niniejsza uchwała pozbawiona została elementów obligatoryjnych, a tym samym wpływa to również na legalność całej uchwały, jako podjętej z istotnym naruszeniem prawa.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, uchwała zawiera również inne postanowienia sprzeczne z przepisami powszechnie obowiązującego prawa.

Zgodnie z § 5 pkt 2 Programu *Plan remontów omawiany jest na zebraniach Wspólnot mieszkaniowych z Zarządcami Nieruchomości. Zebrania Wspólnot odbywają się co najmniej 2 razy w roku kalendarzowym.*

Zdaniem organu nadzoru przytoczony powyżej przepis art. 21 ust. 2 ustawy nie zawiera upoważnienia do stanowienia w zakresie dotyczącym zebrań wspólnot, częstotliwości spotkań oraz zakresu spraw omawianych na nich.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia zawęzić i przekraczać. Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) musi respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu, powstrzymując się od wypełniania ich treści postanowieniami ustawy (por. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02).

Zawarcie w akcie organu stanowiącego gminy przepisu, który wykracza poza przyznaną temu organowi kompetencję uchwałodawczą, narusza również zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jest to zasada, z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Tymczasem, w obowiązującym stanie prawnym nie istnieje taki przepis prawa, który przyznawałby radzie gminy uprawnienie do stanowienia aktu prawa miejscowego o treści zawartej w § 5 pkt 2 Programu. Powyższe oznacza, że podjęcie uchwały w przedmiotowej materii stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z § 9 Programu *Stawkę czynszu regulowanego za 1 m² powierzchni użytkowej z tytułu najmu ustala Wójt Gminy, zgodnie z Zarządzeniem Wójta Gminy Ornontowice, Ustawą o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego oraz zasadami określonymi w niniejszym programie. (pkt 2).*

Z art. 8 pkt 1 ustawy wynika, że 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.

Z powyższego wywieść należy, że stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali – w przypadku nieruchomości należących do gminnego zasobu mieszkaniowego – określa wójt. Rada gminy natomiast upoważniona jest – na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy – wyłącznie do określenia zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu. Należy zatem zauważyć, że skoro ustawodawca w akcie prawnym rangi ustawowej uregulował jakieś zagadnienie i nie daje równocześnie nikomu kompetencji do jego doprecyzowania, to wszystkie takie działania należy uznać za modyfikację przepisu ustawowego i intencji ustawodawcy.

W § 11 pkt 1 Programu Rada postanowiła, iż: *Do sprzedaży lokali mieszkalnych stosuje się zasady ustanowione przez Radę Gminy Ornontowice odrębną uchwałą.*

Tym samym odesłała do bliżej nieokreślonej uchwały Rady Gminy Ornontowice. Rada Gminy nie posiada kompetencji do odsyłania w uchwalonym akcie prawa miejscowego do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych, które i tak już przecież obowiązują niezależnie od takiego odesłania (por. m. in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014r., III SA/Wr 96/14).

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).

Na marginesie organ nadzoru zwraca uwagę na nieprawidłowe oznaczenie jednostek redakcyjnych w treści załącznika do przedmiotowej uchwały. Wszystkie jednostki redakcyjne załącznika (paragrafy) zostały podzielone na punkty – oznaczone cyfrą arabską z nawiasem bez kropki, gdy tymczasem to oznaczenie jest prawidłowe wyłącznie dla § 2, § 7 i § 14, w których zawarto wyliczenia – takie wyliczenie ujmuje się w punktach. Punkty nie są samodzielnymi jednostkami redakcyjnymi, a stanowią część składową zdania, rozpoczynającego się od wprowadzenia do wyliczenia, np.

§ 2. Ilekroć w uchwale jest mowa o:

2) Gminie – należy przez to rozumieć Gminę Ornontowice.

Natomiast pozostałe paragrafy powinny zostać podzielone na ustępy - oznaczone cyfrą arabską z kropką bez nawiasu. Zasadą jest bowiem, że jeżeli samodzielną myśl zawartą w jednostce redakcyjnej wyraża kilka zdań – dla czytelności regulacji - dokonuje się podziału takiego paragrafu na ustępy. Każdy z nich może zostać odrębnie przywołany, ponieważ stanowi samodzielną wypowiedź, np. § 6 ust. 1 (a nie pkt 1):

1. W latach 2024-2028 nie przewiduje się zmian w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy.

Konsekwencją nieprawidłowych oznaczeń jest nieczytelność załącznika do uchwały, np. § 6 został podzielony na pięć punktów, gdy tymczasem powinien składać z się z dwóch ustępów, z których drugi należało podzielić na trzy punkty, ponieważ zawarto w nich wyłącznie wyliczenie. Jest:

2) Zarządzanie i administrowanie budynkami i lokalami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy sprawowane będzie:

3) 16 lokalami mieszkaniowymi przy ul. Żabik 6 – przez Wójta,

4) 38 lokalami mieszkaniowymi przy ul. Żabik 9, 11 i 13 – przez Zarządcę Nieruchomości,

5) 9 lokalami mieszkaniowymi przy ul. Akacyjowej 3, 7, 9, 19, 20, 24 – przez Zarządcę Nieruchomości.

A powinno być:

2. Zarządzanie i administrowanie budynkami i lokalami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy sprawowane będzie:

- 1) 16 lokalami mieszkaniowymi przy ul. Żabik 6 – przez Wójta;*
- 2) 38 lokalami mieszkaniowymi przy ul. Żabik 9, 11 i 13 – przez Zarządcę Nieruchomości;*
- 3) 9 lokalami mieszkaniowymi przy ul. Akacyjowej 3, 7, 9, 19, 20, 24 – przez Zarządcę Nieruchomości.*

Wreszcie, w § 14 pkt 4 załącznika do uchwały oprócz właściwej treści (*wskazywanie lokali zamiennych zgodnie z uchwałą Rady Gminy Ornontowice*) zawarto trzy odrębne zdania, które powinny zostać ujęte w kolejne jednostki redakcyjne – paragrafy, ewentualnie w jeden paragraf podzielony na ustępy.

Opisane powyżej nieprawidłowości stanowią naruszenie zasad konstruowania aktu prawa miejscowego – zawartych w „Zasadach techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 poz. 283).

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 LXII/511/23 Rady Gminy Ornontowice z dnia 16 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Ornontowice na lata 2024-2028, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy