



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 6 maja 2021 r.

Poz. 3235

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.412.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 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 2020 r. poz. 713 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XX/134/2021 Rady Gminy Przyrów z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Przyrów na lata 2021-2025, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 2 pkt 1, 4 i 7 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 2020 r., poz. 611), dalej jako „ustawa” w związku art. 2 i 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 26 marca 2021 r. Rada Gminy Przyrów przyjęła uchwałę Nr XX/134/2021 w sprawie Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Przyrów na lata 2021-2025, w brzmieniu określonym w załączniku do niniejszej uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i ust. 2, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 marca 2021 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, 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 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.*

Na wstępie, należy zaznaczyć, iż w § 2 uchwały Rada przyjęła, że traci moc uchwała Nr 171/XXVI/2014 Rady Gminy Przyrów z dnia 8 maja 2014 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Przyrów na lata 2014-2018. Zamieszczenie przepisu § 2 w uchwale Nr XX/134/2021 pozostaje w sprzeczności z art. 21 ust. 2 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat. Program przyjęty uchwałą Nr 171/XXVI/2014 Rady Gminy Przyrów z dnia 8 maja 2014 r. obejmował lata 2014-2018, co za tym idzie po upływie tego okresu przestał obowiązywać. Wobec, czego Rada Gminy nie była władna regulować kwestii utraty mocy obowiązującej uchwały Nr 171/XXVI/2014 Rady Gminy Przyrów z dnia 8 maja 2014 r. Uchylenie przepisów (czy też wprowadzenie regulacji o utracie mocy obowiązującej przepisów), które już nie obowiązują, jest wadliwe w kontekście wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a nadto może być przyczyną dezinformacji wynikającej z faktu zamieszczenia wadliwych przepisów w uchwale.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Przyrów w sposób nieprawidłowy uregulowała kwestie związane z warunkami obniżania czynszu. Zgodnie bowiem z orzecznictwem sądowo-administracyjnym realizacja kompetencji w tym zakresie winna następować z zastosowaniem treści art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, w myśl którego w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1 m<sup>2</sup> 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 brzmienia ww. przepisu wynika obowiązek uwzględnienia przez właściciela katalogu okoliczności, których minimalny zakres został wskazany przez ustawodawcę. Wszystkie czynniki wskazane w art. 7 ust. 1 cyt. ustawy muszą być zatem wzięte pod uwagę, co nie wyklucza możliwości zastosowania również innych elementów, które mogą wpłynąć na obniżenie lub podwyższenie czynszu. Jak podkreśla się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego skoro przepis używa sformułowania "w szczególności" to elementy z art. 7 ust. 1 pkt od 1 do 4 ustawy stanowią minimum, które uchwałodawca powinien uwzględnić (*por. wyroki NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07 oraz z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 410/10*).

Tymczasem, Rada Gminy Przyrów w uchwalonym przez siebie Programie (rozdział 5 ust. 3) wskazała jedynie, iż: *Wójt Gminy Przyrów określając stawkę czynszu za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych jest zobowiązany do uwzględnienia wszystkich ustawowych czynników podwyższających i obniżających wartość lokali.*

1) Czynniki obniżające stawkę bazową:

- brak instalacji centralnego ogrzewania – 50%
- brak instalacji wodno-kanalizacyjnej – 10%
- brak WC i łazienki – 10%

2) Czynniki podwyższające stawkę bazową:

- Lokal w budynku którego wiek nie przekracza 10 lat +10%;

lub

- Lokal w budynku który był poddany termomodernizacji w czasie ostatnich 10 lat +10%

A zatem, Rada Gminy Przyrów w przedmiotowej regulacji poprzestała jedynie na określeniu czynników, o których mowa w art. 7 pkt 3 i 4 ustawy i też nie w pełnym zakresie (bowiem jako czynnik obniżający stawkę czynszu określono jedynie wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje, z kolei jedynym czynnikiem podwyższającym stawkę czynszu jest stan techniczny budynku) a pominęła pozostałe kwestie dotyczące położenia budynku, położenia lokalu w budynku.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Przyrów powinna dokładnie określić, w jaki sposób ww. czynniki: położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, ogólny stan techniczny budynku będą wpływały na wysokość stawki czynszu. Dopiero w oparciu o tak określone czynniki Wójt Gminy Przyrów 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 IV SA/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, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera uchybienia dotyczące realizacji postanowień art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy regulującego prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Mianowicie, program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Przyrów na lata 2021-2025 (stanowiący załącznik do uchwały) nie obejmuje prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Regulację programu w powyższym zakresie należy uznać za niewystarczającą. Rada w rozdziale 2 Programu wskazała aktualny stan zasobów mieszkaniowych gminy Przyrów (w formie tabeli), a następnie określiła, w ust. 2, iż: *Ogólny stan techniczny budynków położonych w Przyrowie ul. Świętego Mikołaja 45 i 47 oraz w Zalesicach ul. Nadrzeczna 3 jest dobry, natomiast budynek w Zalesicach ul. Zielona 13 wymaga remontu. Planuje się dostosowanie 2 lokali znajdujących się w budynku położonym w Zalesicach ul. Zielona 13 na potrzeby lokali socjalnych oraz 1 lokal tymczasowy.* Jednakże powyższe, w ocenie organu

nadzoru nie jest wystarczające by uznać że wypełnia delegację z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy dotyczącą prognozy wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. W tym miejscu wskazania wymaga, iż wyżej przytoczona regulacja Rozdziału 2 ust. 2 Programu dotycząca m.in. kwestii remontu, bardziej kwalifikuje się jako określenie analizy potrzeb, która nie została określona w rozdziale 3 Programu pt. Analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikających ze stanu technicznego budynków i lokali na lata 2021- 2025 a niżeli określenie stanu technicznego zasobu.

Brak powyższej regulacji, stanowiącej obligatoryjny element każdego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy przesądza o nieważności całej uchwały.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, iż z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy wynika, iż program obejmuje *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*, wobec czego w tabeli nr 3 zawartej w rozdziale 8 Programu Rada Gminy Przyrów powinna ująć odrębnie koszty remontów i koszty modernizacji. Ujęcie tych kosztów w jednej pozycji powoduje, że Program w tym zakresie jest nieczytelny. Nie wiadomo bowiem jakie będą faktyczne koszty remontów a jakie będą koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Wskazać należy, iż z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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. 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XX/134/2021 Rady Gminy Przyrów z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Przyrów na lata 2021-2025, 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

**Krzysztof Nowak**