



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 maja 2021 r.

Poz. 3249

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.455.2021 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 XXXIX-256-2021 Rady Gminy Nędza z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Nędza na lata 2021-2025, 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 2020 r. poz. 611 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 marca 2021 roku Rada Gminy Nędza przyjęła Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Nędza na lata 2021-2025, stanowiący załącznik do uchwały. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 kwietnia 2021 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 wielkości zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach;
- prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach;
- analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata;
- planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach;
- zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu;
- sposobu i zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywanych zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach;
- źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach;
- 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, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także koszty inwestycyjne,

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

Wprawdzie Rada Gminy Nędza poszczególnymi przepisami uchwały podjęła próbę regulacji powyższych kwestii, jednakże wobec braku odniesienia planowanych działań Gminy Nędza w zakresie pkt 1, 2, 3, 5 i 6 art. 21 ust. 2 ustawy, do poszczególnych lat obowiązywania Programu, nie można uznać tych regulacji za wyczerpujące, a tym samym za w pełni realizujące delegację ustawową. W świetle art. 21 ust. 2 ustawy, gmina zobowiązana jest do przedstawienia prognozy lub planu swych działań w kolejnych i w poszczególnych latach. Pod pojęciem "prognoza" i „plan” 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" i „plan” użyte 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 03 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 uchwale nie określono także w sposób prawidłowy warunków obniżenia 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 Gminy Nędza 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 Wójt 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 Nędza przepisem pkt 4 i 5 Rozdziału IV zatytułowanego Zasady Polityki Czynszowej przewidziała, że:

4. Do czynników podwyższających wartość użytkową lokalu należy:

- a) wyposażenie przez Wynajmującego lokalu w centralne ogrzewanie - podwyżka stawki o 10%;
- b) wyposażenie lokalu przez Wynajmującego w łazienkę - podwyżka stawki o 10%

5. Do czynników obniżających wartość użytkową lokalu należy:

- a) brak wc w lokalu - obniżka stawki o 10%
- b) brak wc w budynku - obniżka stawki o 10%
- c) brak wody w lokalu - obniżka stawki o 10%

d) brak kuchni w lokalu lub kuchni z bezpośrednim oświetleniem naturalnym - obniżka stawki o 10%

6. Dopuszcza się możliwość zróżnicowania stawki czynszu ze względu na położenie budynku, położenie lokalu w budynku i ogólny stan techniczny budynku.

Tym samym w czynnikach uzasadniających obniżenie lub podwyższenie czynszu Rada uwzględniła jedynie wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje (jednakże bez ich stanu), pominęła natomiast pozostałe czynniki określone przepisem art. 7 ust. 1 ustawy. Wprawdzie pkt 6 Rada dopuściła możliwość zróżnicowania stawki czynszu ze względu na położenie budynku, położenie lokalu w budynku i ogólny stan techniczny budynku. Z przepisu tego jednak nie wynika, jakie konkretne okoliczności będą miały wpływ na powyższe różnicowanie, nie wynika również czy będzie ono powodowało obniżenie czy podwyższenie czynszu i w jakim zakresie. Tym samym 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.

Dodatkowo należy zauważyć, że w kolejnych regulacjach tego rozdziału Rada dokonała modyfikacji przepisów ustawy, to jest przepisem:

- pkt 7 – zmodyfikowała art. 18 ust. 2 ustawy,
 - pkt 8 - zmodyfikowała art. 23 ust. 4 ustawy,
 - pkt 9 - zmodyfikowała art. 9 ust. 1b ustawy
 - pkt 10 – zmodyfikowała art. 8a ust. 1 i 2 ustawy,
 - pkt 11 - zmodyfikowała art. 9 ust. 5 ustawy,
- co należy uznać za istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Nędza nie uregulowała wyczerpująco sposobu zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy, co oznacza, że nie doszło do wypełnienia delegacji wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy. Przepisami Rozdziału V uchwały zatytułowanej: „*SPOSÓB I ZASADY ZARZĄDZANIA LOKALAMI I BUDYNKAMI WCHODZĄCYMI W SKŁAD MIESZKANIOWEGO ZASOBU GMINY* Rada Gminy przewidziała, że: *1. Gmina zarządza zasobami mieszkaniowymi jako ich właściciel i administrator. 2. Administrowaniem jest prowadzenie bieżących czynności związanych z obsługą nieruchomości. 3. Zarządzanie nieruchomością jest szerszym zakresem działalności, choć najczęściej prowadzenie działalności zarządzania nieruchomością obejmuje również jej administrowanie.* Abstrahując od tego, że – jak już wyżej wskazano - Rada zaniechała regulacji dot. przewidywanych zmian w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach – to stwierdzić należy, że przepisy Rozdziału V również nie wypełniają treści wymaganej przez ustawodawcę. Sformułowanie o ogólnym charakterze: „*prowadzenie bieżących czynności związanych z obsługą nieruchomości*” nie jest wyczerpującym i precyzyjnym określeniem sposobu i zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Rada nie określiła także w sposób prawidłowy źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej z podziałem na kolejne lata (art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy). Zdaniem organu nadzoru regulacje zawarte w rozdziale VI i VII załącznika do uchwały są niewystarczające, aby uznać, że Rada w sposób kompleksowy zrealizowała wskazaną delegację ustawową. Rada wprawdzie w części tabelarycznej w Rozdziale VII rozbiła na poszczególne lata planowane wpływy z czynszu lokali mieszkalnych, należy jednak zwrócić uwagę, że „*wpływy*” z czynszu nie są jedynym źródłem finansowania gospodarki mieszkaniowej w Gminie Nędza. Zgodnie z treścią pkt 3 i 4 Rozdziału VI:

3. *Dochodami są:*

- *czynsze z lokali mieszkalnych,*
- *odsetki.*

4. *Dodatkowym źródłem finansowania remontów budynków mieszkalnych są lub mogą być:*

- *środki uzyskane ze sprzedaży mieszkań;*
- *budżet państwa;*
- *kredyty;*

- fundusze Unii Europejskiej;
- inne źródła finansowania.

Jednakże wbrew wymogom przepisu art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy Rada Gminy nie dokonała ich podziału na kolejne lata obowiązywania Programu. Ponadto Rada przez użycie wyrazów: „inne źródła finansowania” otworzyła katalog źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej w Gminie Nędza, co oznacza, że możliwe jest finansowanie gospodarki mieszkaniowej w zakresie nieprzewidzianym przez wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, co w ocenie organu nadzoru jest niedopuszczalne.

Zdaniem organu nadzoru także regulacja Rozdziału VII nie wyczerpuje w sposób wystarczający delegacji ustawowej z art. 21 ust. 2 pkt 7, zgodnie z którym, wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy powinien zawierać wysokość wydatków w kolejnych latach, z podziałem na:

- koszty bieżącej eksploatacji,
- koszty remontów,
- koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy,
- koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli,
- koszty inwestycyjne.

Wolą ustawodawcy było, aby organ stanowiący gminy, określił prognozę na kolejne lata Programu wysokości kosztów jego realizacji – jednakże według wskazanych przez niego kryteriów rodzajowych. Tymczasem Rada Gminy Nędza w uchwale nie uwzględniła podziału przedmiotowego przyjętego przez ustawodawcę. Dokonała rozbicia wydatków i kosztów na poszczególne lata, jednak według własnego klucza podziału, co nie odpowiada dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 7 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 Nędza tej zasady nie przestrzegała, ponieważ pominęła, czy też nieprawidłowo zastosowała w uchwale kwestie, do których określenia zobowiązała ją ustawa o ochronie praw lokatorów na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 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."

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że uchwała Nr XXXIX-256-2021 Rady Gminy Nędza z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Nędza na lata 2021 – 2025, istotnie narusza prawo, to jest art. 21 ust. 2 ustawy, tym samym stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały 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

Krzysztof Nowak