



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 kwietnia 2021 r.

Poz. 2615

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.301.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 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 PR.0007.23.2021 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Ruda Śląska w latach 2021-2026, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 2 pkt 1 i 7 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 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 25 lutego 2021 r. Rada Miasta Ruda Śląska przyjęła uchwałę Nr PR.0007.23.2021 w sprawie przyjęcia programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Ruda Śląska w latach 2021-2026, w brzmieniu określonym w załączniku do niniejszej uchwały.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 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 przekroczono 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.*

Tymczasem, 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 Miasta Ruda Śląska w latach 2021-2026 (stanowiący załącznik do uchwały) nie obejmuje prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Regulację programu w powyższym zakresie należy uznać za niewystarczającą. Rada w rozdziale I Programu wskazała stan techniczny mieszkaniowego zasobu Miasta (pkt 3) a w nim, jego strukturę wiekową, schemat struktury wyposażenia lokali na dzień 30 czerwca 2020 r., stan techniczny lokali na dzień 30 czerwca 2020 r., oraz planowaną liczbę lokali mieszkalnych do remontu w poszczególnych latach. Jednakże powyższe, w ocenie organu nadzoru nie jest wystarczające by uznać, że wypełnia delegację z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy dot. prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach.

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

Wskazane powyżej stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Gliwicach z dnia 14 czerwca 2013 r. (sygn. akt IV SA/Gl 932/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, że: *Nie sposób podzielić w tym zakresie stanowiska, że są to nieistotne uchybienia, bowiem pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyznaczającego sposób zaspokojenia potrzeb wspólnoty przy wykorzystaniu zasobu mieszkaniowego gminy, wskazuje na konieczność ujęcia w programie wszystkich elementów, wymienionych w art. 21 ust. 2 u.o.p.l.* (zob. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 1071/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje, iż z art. 21 ust. 2 pkt 7 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 zawartej w rozdziale VII Programu Rada Miasta Ruda Śląska 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.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, nie znajdują uzasadnienia w programie regulacje zawarte w rozdziale IV Programu pkt 5 - 13. Organ nadzoru wskazuje, iż rada gminy nie jest upoważniona do określenia wysokości stawki czynszu, określania jej wzrostu, czy też wskazania, że stawka czynszu zostanie ustalona w wyniku przetargu. Tym samym, Rada ustanawiając powyższe regulacje wykroczyła poza swoje upoważnienie i jednocześnie wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego. Ponadto, Rada nie posiada w ocenie organu nadzoru kompetencji do wskazywania w niniejszym programie kręgu osób, z którymi może być zawarta umowa, czy też kwestii odszkodowań za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego.

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 PR.0007.23.2021 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Ruda Śląska w latach 2021-2026, 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