



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 20 lutego 2025 r.

Poz. 1962

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.55.2025 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 6 lutego 2025 r.

Rada Gminy Kluki

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 67/X/2024 Rady Gminy Kluki z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Kluki na lata 2025-2029.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr 67/X/2024 z dnia 19 grudnia 2024 r. Rada Gminy Kluki uchwaliła Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Kluki na lata 2025-2029, stanowiący załącznik do uchwały. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 10 stycznia 2025 r. Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczyły treści § 1-4, § 9, § 10, § 12 załącznika do uchwały, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do rady zawiadomienia z dnia 24 stycznia 2025 r. znak: PNIK-I.4131.55.2025.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania Wójt Gmin Kluki, pismem z dnia 31 stycznia 2025 r. wskazał, że zostały niezwłocznie podjęte kroki celem doprowadzenia przedmiotowej uchwały do zgodności z przepisami zgodnie z wytycznymi organu nadzoru.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne z prawem, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Stosownie do brzmienia art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725) dalej jako "ustawa", rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym.

Z kolei w myśl art. 21 ust. 2 ustawy, wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i zawierać wszystkie elementy wskazane w tym przepisie przez ustawodawcę jako część obligatoryjną programu.

Analiza treści przepisu art. 21 ust. 2 ustawy prowadzi do wniosku, że wyznacza on granice upoważnienia określonego w przepisie art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy. Należy jednak wskazać, że w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, które winny być w programie ujęte, świadczy o tym użycie w nim wyrażenie

„w szczególności”. Przy czym wskazać należy, że rada gminy powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie przykładowo wskazane w upoważnieniu art. 21 ust. 2 cytowanej ustawy kwestie i zagadnienia oraz uczynić to w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej.

Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę uregulowania w drodze uchwały, skutkuje bowiem istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 18 września 2012 r., sygn. akt II SA/Ol 842/12).

Mając na względzie powyższe Rada Gminy Kluki zobowiązana była do zawarcia w treści wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2025-2029 regulacji wypełniających w pełni dyspozycję każdego z poszczególnych punktów art. 21 ust. 2 ustawy.

Tymczasem ocena legalności załącznika do przedmiotowej uchwały wykazała, że nie zawiera on w swej treści regulacji wypełniających dyspozycję art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy.

W ocenie organu nadzoru, zastrzeżenia budzą przepisy § 1-4 załącznika do uchwały, w których nie określono prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Rada Gminy Kluki w powyższych przepisach ograniczyła się bowiem do informacji na temat aktualnego stanu technicznego budynków wchodzących w skład gminnego zasobu mieszkaniowego (§ 1 Tabela). Z kolei w § 4 załącznika do uchwały określono, że działania gminy będą się koncentrowały na utrzymaniu składników zasobu mieszkaniowego w należyтым stanie technicznym.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że pojęcie „prognoza” nie zostało wyjaśnione w ustawie. Stąd też zasadnym jest powołanie się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 3 października 2011 r., sygn. akt II SA/Op 300/11, który wskazał, że „Pod pojęciem „prognoza” w Uniwersalnym 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 Warszawa 2003 r.). W świetle znaczenia pojęcia „prognoza” użytego w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, obowiązkiem uchwałodawcy było nie tylko przedstawienie aktualnych danych dotyczących stanu technicznego zasobu mieszkaniowego, ale także przedstawienie prognoz opartych na tych danych.

Mając na względzie powyższe, zdaniem organu nadzoru, regulacja § 1-4 załącznika do uchwały nie wypełnia w całości postanowień art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, gdyż realizacja tego przepisu sprowadza się do przedstawienia prognozowanego stanu technicznego tego zasobu, w rozbiciu na lata. Powyższe stanowisko potwierdza także ugruntowane orzecznictwo sądowe (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 567/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 956/16).

Ponadto w § 9 załącznika do uchwały określono ramowe czynniki obniżające lub podwyższające stawki czynszu w zależności od położenia budynku oraz wyposażenia lokalu w urządzenia techniczne. W § 9 załącznika do uchwały nie określono czynników wpływających na wysokość czynszu w zależności od położenia lokalu, wyposażenia budynku w urządzenia techniczne i instalacje, stanu technicznego urządzeń i instalacji oraz ogólnego stanu technicznego budynku. 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 1 lutego 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 1137/15 wskazał, że „Redakcja powyższego przepisu prowadzi do wniosku o obowiązku uwzględnienia przez właściciela katalogu okoliczności, których minimalny zakres („w szczególności”) został wskazany przez ustawodawcę. Wszystkie czynniki wskazane w art. 7 ust. 1 ustawy muszą być 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 pkt od 1 do 4 muszą być wzięte pod uwagę, jednak

ustawodawca nie wyklucza, że jeszcze inne elementy mogą wpłynąć na obniżenie bądź podwyższenie czynszu. Należy jednak uznać, że uwzględnienie elementów z pkt 1 do 4 stanowią minimum, które uchwałodawca powinien uwzględnić (por. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2008 r., I OSK 1764/07; wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2010 r., I OSK 410/10).

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru przy ustaleniu stawek czynszu za lokale należy brać pod uwagę czynniki podwyższające lub obniżające wartość użytkową lokalu, a w szczególności: położenie budynku i lokalu, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje, stan techniczny urządzeń i instalacji, w które budynek został wyposażony oraz ogólny stan techniczny budynku. Wobec czego należy uznać, że w Rozdziale 4 załącznika do uchwały nie został wyczerpany zakres upoważnienia wynikający z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Kluki w załączniku do uchwały wykroczyła poza ramy upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie.

W § 10 załącznika do uchwały określono, że czynsz za lokale mieszkalne i socjalne stanowiące zasób gminy opłacają najemcy tych lokali. Przepis powyższy jest przepisem normatywnie zbędnym i wprowadzającym w błąd, gdyż kwestie związane z ustaleniem kręgu podmiotów zobowiązanych do uiszczania czynszu za lokal mieszkalny winny zostać uregulowane w umowie najmu lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego.

Z kolei w § 12 załącznika do uchwały określono, że najemca oprócz czynszu jest obowiązany do uiszczania opłat związanych z eksploatacją mieszkania niezależnych od właściciela, tj. za energię elektryczną, wodę, odbiór nieczystości stałych. W ocenie organu nadzoru treść § 12 załącznika do uchwały nie mieści się w pojęciu zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu, gdyż w świetle przepisów ustawy, opłaty niezależne od właściciela nie są czynszem.

Powyższe stanowisko znalazło potwierdzenie w judykaturze, np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 lipca 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 155/09, w którym Sąd stwierdził, że brak było podstaw do tego by w tego rodzaju uchwale móc określić co obejmuje czynsz, a także co ponad czynsz zobowiązany jest uiszczać najemca.

Zbieżne stanowisko zajął także Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 28 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1467/09.

Przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotne naruszenie prawa. Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13).

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego eliminującego z obrotu prawnego uchwałę w całości jest uzasadnione i konieczne.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Wójt Gminy Kluki