



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 lutego 2022 r.

Poz. 751

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.118.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 lutego 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVIII/300/2021 Rady Miejskiej w Krzanowicach z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Krzanowice na lata 2021–2026, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 172), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 grudnia 2021 roku Rada Miejska w Krzanowicach uchwałą Nr XXXVIII/300/2021 przyjęła wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Krzanowice na lata 2021-2026, stanowiący załącznik do uchwały. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 stycznia 2022 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 w sposób prawidłowy zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu, przez co Rada nie wypełniła delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 ustawy.

Wprawdzie Rada Miejska przepisami uchwały podjęła próbę regulacji powyższych kwestii, jednakże niepełne ich normowanie przesądza o wadliwości uchwały w całości.

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 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 organ wykonawczy 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 Miejska przepisem § 7 ust. 5 i 6 Rozdziału 5 zatytułowanego *Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu* przewidziała, że:

5. *Stawki czynszu najmu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu w zasobie ustala się w oparciu o stawkę bazową, z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową.*

6. *Ustala się następujące czynniki obniżające stawki bazowe:*

1) *wynikające z położenia budynku: strefa słabo zurbanizowana (budynki położone poza miejscowością Krzanowice: sołectwa Bojanów, Borucin, Pietraszyn, Wojnowice) - 5%;*

2) *wynikające z położenia lokalu w budynku (parter, poddasze): - 5%;*

3) *wynikające z wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan:*

a) *brak instalacji centralnego ogrzewania - 5%;*

b) *brak WC w obrębie mieszkania - 5%;*

c) *brak łazienki w obrębie mieszkania - 5%;*

4) *wynikające z ogólnego stanu technicznego budynku - 5%.*

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Krzanowicach ustalając czynniki wpływające na obniżenie czynszu, nieprawidłowo określiła czynniki związane z wyposażeniem budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanem, jak również czynniki związane z ogólnym stanem technicznym budynku.

W ramach tych pierwszych czynników Rada uwzględniła bowiem jedynie wyposażenie lokalu w urządzenia techniczne i instalacje, pominęła natomiast kwestie związane ze stanem tychże urządzeń i instalacji. Przewidziała obniżkę 5% czynszu jedynie w przypadku: braku centralnego ogrzewania, WC i łazienki – nie odniosła się jednak w żaden sposób do stanu tych urządzeń, to jest nie wskazała, jaki stan tychże wpłynie na wysokość czynszu (to jest na jego obniżenie) i w jakim zakresie.

Określając natomiast wskaźnik procentowy obniżki czynszu związany z ogólnym stanem technicznym budynku Rada Miejska ograniczyła się jedynie do stwierdzenia: *Ustala się następujące czynniki obniżające stawki bazowe: (...) 4) wynikające z ogólnego stanu technicznego budynku - 5%.*

Rada Miejska nie wskazała więc w żaden sposób, jaki ogólny stan techniczny budynku będzie uprawniał do skorzystania z obniżki czynszu. Brak takiego dookreślenia powoduje, że to organ wykonawczy w sposób arbitralny będzie dokonywał oceny tego, że taki, a nie inny stan techniczny budynku wpłynie na obniżenie wysokości czynszu – co w ocenie organu nadzoru, wobec przyznania w tym zakresie kompetencji Radzie, należy uznać za niedopuszczalne.

Nieprawidłowe uregulowanie powyższych kwestii jest równoznaczne z nieprawidłowym uregulowaniem warunków obniżenia czynszu, a więc obligatoryjnego elementu tej uchwały, wynikającego z przepisu art. 21 ust. 2 pkt 4 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 Miejska tej zasady nie przestrzegала,

ponieważ niekompletnie i niewyczerpująco uregulowała w uchwale kwestie, do których określenia zobowiązała ją ustawa na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 4 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."

W dalszej części należy wskazać również na sprzeczność z prawem przepisu § 7 ust. 7 ww. Rozdziału. Zgodnie z jego treścią:

7. O obniżkę czynszu naliczonego według obowiązujących stawek mogą występować najemcy lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy, których wysokość dochodu gospodarstwa domowego nie przekracza:

- 1) 150% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym,*
- 2) 80% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym na osobę.*

Z powyższego unormowania wynika, że Rada Miejska dokonała w nim w istocie wskazania wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej stosowanie obniżek czynszu. Tymczasem materia ta jest właściwa dla uchwały podejmowanej w oparciu o przepis art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy i stanowi jej element obligatoryjny, a tym samym nie może być częścią kwestionowanej uchwały.

W ocenie organu nadzoru za niezgodny z prawem należy uznać przepis § 7 ust. 12 ww. Rozdziału, zgodnie z którym: *12. Wynajmujący może podwyższyć czynsz wypowiedając dotychczasową wysokość czynszu najpóźniej na trzy miesiące naprzód na koniec miesiąca kalendarzowego.* Przepis ten bowiem stanowi istotną modyfikację art. 8a ust. 2 ustawy, zgodnie z którym *2. Termin wypowiedzenia wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu wynosi 3 miesiące, chyba że strony w umowie ustalą termin dłuższy, co należy uznać za istotne naruszenie prawa.*

Wreszcie należy wskazać na brak podstaw dla Rady Miejskiej do regulowania przewidywanych i planowanych działań Gminy Krzanowice w roku 2021. Kwestionowana uchwała dotyczy Programu podejmowanego na lata 2021 – 2026, niemniej jednak jej podjęcie datowane jest na dzień 30 grudnia 2021, a przewidywana data jej wejścia w życie – zgodnie z § 3 uchwały – to dzień po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Powyższe oznacza, że uchwała weszła w życie już w roku 2022. Tym samym prognozowanie działań Gminy na rok poprzedni (już przeszły) jest nieuzasadnione i niedopuszczalne.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że kwestionowana uchwała istotnie narusza prawo, tym samym stwierdzenie jej nieważności 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