



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 listopada 2023 r.

Poz. 7987

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1072.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 października 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LII/435/2023 Rady Miejskiej w Pszowie z dnia 27 września 2023 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Pszów na lata 2023-2028”, 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 2023 r. poz. 725 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 września 2023 roku Rada Miejska w Pszowie przyjęła Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Pszów na lata 2023-2028, 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 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 września 2023 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 warunków obniżania czynszu, przez co Rada nie wypełniła delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 21 ust. 2 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 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 przepisami Rozdziału 5 zatytułowanego *Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu* przewidziała, że:

1. *Burmistrz Miasta Pszów w drodze zarządzenia ustala stawkę bazową czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych.*

2. *Stawkę czynszu ustala się na podstawie postanowień niniejszej uchwały, mając na względzie wydatki związane z utrzymaniem lokalu.*

3. *Ustala się następujące czynniki obniżające (-) oraz podwyższające (+) wartość użytkową lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Pszów, wpływające na poziom stawek czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali:*

a) *czynniki podwyższające stawkę czynszu:*

- *budynek położony w centrum * +8%*
- *budynek po termomodernizacji +5%*
- *budynek i lokal wyposażony w instalację wodno-kanalizacyjną w co najmniej zadowalającym stanie technicznym +2 %*

b) *czynniki obniżające stawkę czynszu:*

- *lokal położony w suterenie – 5%*
- *brak osobnego WC w lokalu – 15%*

* *budynek położony w centrum – rozumie się przez to budynek znajdujący się w odległości do 1 km od siedziby Urzędu Miasta Pszów.*

4. *Oprócz czynszu za lokal mieszkalny najemca opłaca inne opłaty niezależnie od właściciela, o ile korzystający z lokalu nie ma zawartej umowy bezpośrednio z dostawcą mediów lub wykonawcą usług.*

5. *W przypadku wystąpienia zaległości czynszowych za trzy okresy płatności Zarządca występuje z prawnym wezwaniem do zapłaty do najemcy informując o wysokości zaległości i obowiązku jej uregulowania.*

Tym samym w czynnikach uzasadniających obniżenie czynszu Rada uwzględniła jedynie położenie lokalu w budynku.

Pominęła natomiast pozostałe czynniki określone przepisem art. 7 ust. 1 ustawy – to jest:

- *położenie budynku,*
- *wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan.*
- *ogólny stan techniczny budynku.*

Wobec czego należy uznać, że Rada Miejska w Pszowie w sposób niewyczerpujący uregulowała kwestię warunków obniżania czynszu, a tym samym nie uregulowała w pełni materii wymaganej 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 Gminy tej zasady nie przestrzegała,

ponieważ pominęła, czy też nieprawidłowo zastosowała w uchwale kwestie, do których określenia zobowiązała ją ustawa na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 4 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.”

Powyżej opisane uchybienie 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LII/435/2023 Rady Miejskiej w Pszowie z dnia 27 września 2023 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Pszów na lata 2023-2028”, 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

Elżbieta Żabicka-Łakomy