



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 listopada 2023 r.

Poz. 8721

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1114.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 listopada 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 0007.XL.423.2023 Rady Gminy Węgierska Górką z dnia 25 października 2023 r. w sprawie uchwalenia *Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Węgierska Górką na lata 2024-2028*, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 4, pkt 6, pkt 7 i pkt 8 lit. a ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 172), dalej jako „ustawa” oraz z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 października 2023 r. Rada Gminy Węgierska Górką przyjęła uchwałę Nr 0007.XL.423.2023 w sprawie uchwalenia *Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Węgierska Górką na lata 2024-2028*, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Węgierska Górką na lata 2024-2028*, dalej jako „Program”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy.

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. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 956/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) – (...) *pominięcie przez radę gminy obligatoryjnych elementów regulacji określonej w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem kontrolowanej uchwały. Nie sposób podzielić 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 ustawy.*(...) Uchwała, to akt planowania zawierający normy prawne kwalifikowane, jako akt prawa miejscowego poprzez określenie sposobu zrealizowania wymienionych w punktach art. 21 ust. 2 ustawy elementów, a gmina to podmiot zobowiązany do ich opracowania”. Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt II SA/Lu 670/14 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) podniósł, że: *Jeżeli zatem uchwalony przez radę gminy program nie zawiera wszystkich tych elementów, niezależnie od przyczyny braku któregośkolwiek z nich, tj. nawet wówczas, gdy spowodowany jest on małym zasobem mieszkaniowym gminy, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności podjętej uchwały.*

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.

Takie właśnie naruszenia prawa dotyczą, zdaniem organu nadzoru, kilku kwestii uregulowanych w analizowanej uchwale.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że Rada nie wypełniła delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, w zakresie, w jakim wymagane jest określenie prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach obowiązywania programu. W rozdziale I Programu (*Prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy Węgierska Górka w poszczególnych latach z podziałem na najem socjalny lokali i pozostałe lokale mieszkaniowe*), w tabeli nr 3, Rada ograniczyła się jedynie do wykazania prognozowanej ilości lokali mieszkalnych w latach 2024-2028, zaś odnosząc się do stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy postanowiła jedynie, iż *Budynki wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Węgierska Górka w większości wybudowano w latach 50-70 W związku z czym charakteryzują się niskim standardem i wymagają znacznych nakładów finansowych w celu utrzymania ich odpowiedniego stanu technicznego.*

Uwzględniając potrzeby remontowe będą podejmowane prace zapewniające bezpieczeństwo lokatorów oraz gwarantujące utrzymanie mieszkaniowego zasobu gminy na właściwym poziomie techniczno-sanitarnym.

Budynki z lokalami mieszkalnymi przeznaczonymi dla gospodarstw domowych o niskich dochodach są w średnim stanie technicznym, natomiast lokale przeznaczone do najmu socjalnego są w stanie zadowalającym. W okresie obowiązywania planu ze względu na brak środków na prowadzenie inwestycji nie planuje się budowy nowych obiektów mieszkaniowych.

Jednakże przepis art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy wymaga od organu stanowiącego gminy precyzyjnego wskazania zarówno prognozowanej wielkości, jak i stanu technicznego zasobu mieszkaniowego z rozbiciem na poszczególne lata. Samo ograniczenie się do ogólnego opisu stanu technicznego budynków i lokali, nie można uznać za dostateczne wypełnienie delegacji, co uzasadnia zakwestionowanie uchwały w całości.

Podobnie, w odniesieniu do rozdziału II Programu (*Analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata*), Rada nie wzięła pod uwagę, że przepis delegacyjny, czyli art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy nakazuje wskazanie w uchwale planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali z podziałem na kolejne lata, a nie tylko i wyłącznie wysokości środków finansowych w kolejnych latach, przeznaczonych na roboty remontowe, jak zostało to określone w tabeli zawartej w rozdziale II Programu. Powyższe oznacza, że Rada Gminy nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza także regulacja rozdziału IV Programu (*Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu*). W celu prawidłowej realizacji art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, w ramach warunków obniżających czynsz organ stanowiący gminy powinien uwzględnić w treści uchwały wskazane w art. 7 ust. 1 ustawy czynniki obniżające wartość użytkową lokalu, to jest: położenie budynku (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy), położenie lokalu w budynku (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy), wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy) i ogólny stan techniczny budynku (art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy). Przepis art. 7 ust. 1 pkt 1-4 ustawy nakłada na gminę obowiązek ustalenia stawki czynszu z uwzględnieniem wszystkich enumeratywnie wyliczonych czynników. Przesłanki te muszą być bezwzględnie respektowane w uchwale, niezależnie od okoliczności faktycznych i rzeczywistych uwarunkowań. Stanowią one bowiem minimum, które uchwałodawca musi uwzględnić w przyjmowanym programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Pomińcie w regulacjach dotyczących warunków obniżania czynszu choć jednego z obligatoryjnych czynników wpływających na wysokość czynszu oznacza niewłaściwe i niepełne unormowanie obligatoryjnego elementu programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, wymaganego przepisem art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, a tym samym niewypełnienie całej dyspozycji tego przepisu. Tymczasem, w czynnikach uzasadniających obniżenie czynszu Rada Gminy uwzględniła jedynie wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy).

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

- położenie budynku,
- położenie lokalu w budynku,
- ogólny stan techniczny budynku.

Wobec czego 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.

Rozdział VI Programu (*Źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach*) nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy. Rada Gminy ww. rozdziale wskazała, co następuje: *Źródłem finansowania gospodarki mieszkaniowej Gminy Węgierska Górka w latach 2024-2028 są przede wszystkim dochody własne gminy pozyskane z czynszów za najem lokali mieszkalnych i handlowych, dzierżawy gruntów oraz reklam.*

Organ stanowiący gminy był obowiązany określić źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach. Rada ww. rozdziale załącznika do uchwały podała jedynie przykładowe źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej. Wymaga wskazania, że w ww. regulacji Rozdziału VI Programu posłużono się wyrażeniem „przede wszystkim”, co sugeruje, że istnieją jeszcze inne, nieuwjęte w załączniku do uchwały źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej występujące poza wskazanymi źródłami finansowania. Ponownie wymaga wskazania, iż przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie

obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jej normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w niej postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, tak by precyzyjnie i kompleksowo realizowały delegację ustawową, a regulacje w tej uchwale zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Kwestionowane unormowanie nie spełnia ww. wymogów, jako że nie określa wszystkich źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej.

W ocenie organu nadzoru, treść Rozdziału VII Programu (*Wysokość kosztów w kolejnych latach z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także koszty na fundusz remontowy*) nie wypełnia delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy. Rada Gminy w tabeli 1 zawartej w ww. rozdziale VII Programu określiła: *Koszty zarządu nieruchomością, Koszty na fundusz Remontowy – wspólnoty, Koszty bieżącej eksploatacji, Koszty remontu lokali i budynków*. Organ stanowiący gminy pominął uregulowanie wysokości planowanych kosztów inwestycyjnych w kolejnych latach, jak również wysokość planowanych kosztów modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy w kolejnych latach, do czego był obowiązany na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy. Powyższe oznacza, że Rada Gminy nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy.

Dalej należy wskazać, że na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a i lit. b ustawy organ stanowiący gminy był obowiązany uregulować 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.*

Zdaniem organu nadzoru, w Rozdziale VIII Programu (*Działania mające na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy*) Rada Gminy nie określiła ani niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali ani planowanej sprzedaży lokali. Wobec powyższego, Rada Gminy nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a i b ustawy.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 4, pkt 6, pkt 7 i pkt 8 lit. a i b ustawy. Powyżej wskazane naruszenia prawa przesądzają o konieczności wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości. 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).

Wreszcie, organ nadzoru zwraca uwagę, że przepisem § 3 uchwały Rada ustaliła dwie różne i wzajemnie wykluczające się daty wejścia tej uchwały w życie, stanowiąc, że *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2024 r.* Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Powyższy przepis ustanawia minimalny, czternastodniowy okres *vacatio legis* – czas między urzędowym ogłoszeniem danego aktu normatywnego, a jego wejściem w życie (początkiem obowiązywania norm w nim ustanowionych). Pozwala on również prawodawcy na ustalenie termin dłuższego. Istotne jest jednak, by termin ten został określony w sposób jednoznaczny. Tymczasem Rada Gminy w § 3 uchwały określiła odrębnie termin wejścia w życie uchwały oraz datę uzyskania przez uchwałę mocy obowiązującej, podczas gdy wejście w życie aktu prawa miejscowego i uzyskanie mocy obowiązującej przez akt prawa miejscowego są zdarzeniami tożsamymi. Uchwalony przez Radę Program obowiązywać ma w latach 2024–2028, zatem zasadnie uznano, że uchwała winna obowiązywać od 1 stycznia 2024 r. Jednakże skoro przedmiotowa uchwała została ogłoszona w dzienniku urzędowym w dniu 31 października 2023 r. (poz. 7930), to – zgodnie z intencją Rady – weszła w życie już z dniem 15 listopada r. Zdaniem organu nadzoru, stanowienie niejasnych przepisów określających termin wejścia w życie aktu prawnego jest nie do pogodzenia

z zasadami bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

Jak już wyżej wskazano, omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale – w szczególności niewypełnienie upoważnienia ustawowego – należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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).

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 0007.XL.423.2023 Rady Gminy Węgierska Górką z dnia 25 października 2023 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Węgierska Górką na lata 2024-2028 – 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz