



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 grudnia 2023 r.

Poz. 9613

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1177.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 8 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 LXII/539/2023 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 30 października 2023 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Pietrowice Wielkie na lata 2023-2028, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 725), dalej jako „ustawa”, w związku 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 RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 października 2023 r. Rada Gminy Pietrowice Wielkie przyjęła uchwałę Nr LXII/539/2023 w sprawie uchwalenia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Pietrowice Wielkie na lata 2023-2028, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Pietrowice Wielkie na lata 2023-2028*, dalej jako „Program”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 21 ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 listopada 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

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*”. 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) również 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. Niewypełnienie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że Rozdział 5 ust. 4 pkt 1-pkt 4 (*Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu*) Programu nie wypełnia upoważnienia ustawowego w zakresie określenia warunków obniżania czynszu, co stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 2 pkt 4 ustawy. Rada Gminy w ww. regulacjach Programu wskazała, co następuje:

4. *Wprowadza się następujące obniżki i podwyżki czynszu w stosunku do stawki bazowej za 1m², w ujęciu procentowym:*

1) *położenie budynku*

a) *korzystne – podwyższenie o 10%,*

b) *niekorzystne – obniżenie o 5%,*

2) *położenie lokalu w budynku:*

a) *korzystne – podwyższenie o 10%,*

b) *niekorzystne – obniżenie o 10%,*

3) *wyposażenie budynku lub lokalu:*

a) *brak centralnego ogrzewania – obniżenie o 10%,*

b) *brak łazienki lub w.c. w budynku – obniżenie o 10%,*

c) *brak wc w lokalu – obniżenie o 5%,*

d) *brak wody w lokalu – obniżenie o 10%,*

e) *lokal jednoizbowy – obniżenie o 5%,*

f) *sprzątanie części wspólnych – obniżenie o 3%*

4) *ogólny stan budynku i stan techniczny instalacji, w który został wyposażony lokal:*

a) *budynki po wykonaniu termomodernizacji – podwyższenie o 10%,*

b) *budynki wyremontowane – podwyższenie o 15%.*

c) *instalacje centralnego ogrzewania (gaz) – podwyższenie o 5%,*

W tym miejscu należy podkreślić, iż warunki obniżania czynszu stanowią element obligatoryjny programu. W ramach warunków obniżających czynsz organ stanowiący gminy powinien uwzględnić w treści uchwały wskazane przez ustawodawcę 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 Rady Gminy, niezależnie od okoliczności faktycznych i rzeczywistych uwarunkowań. Stanowią one bowiem minimum, które uchwałodawca musi uwzględnić w przyjmowanym programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Pominięcie 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.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy w przedmiotowym Programie nie odniosła się do czynników obniżających wartość użytkową lokalu wskazanych w art. 7 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 ustawy, tj. stanu urządzeń technicznych i instalacji w które wyposażony jest budynek i lokal (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy) oraz ogólnego stanu technicznego budynku (art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy). Organ stanowiący gminy jako czynniki obniżające wartość użytkową lokalu wskazał jedynie: położenie budynku, położenie lokalu w budynku oraz wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje (pomijając uwzględnienie ww. stanu urządzeń i instalacji) – nie określając pozostałych czynników obniżających wartość użytkową lokalu wskazanych w art. 7 pkt 3 i pkt 4 ustawy.

Wskazane powyżej stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Gliwicach z dnia 15 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 1456/19 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) - *Regulując zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu Rada powinna była uwzględnić co najmniej wszystkie wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy o czynniki, tj.: położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, ogólny stan techniczny budynku. Konieczne było także przypisanie każdemu z tych czynników określonej wartości, o którą obniżony zostanie czynsz. Skoro zatem zaskarżona uchwała nie reguluje w sposób kompletny zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu, a zatem jest pozbawiona elementu obligatoryjnego, to w świetle obowiązujących przepisów stanowi podstawę stwierdzenia jej nieważności w całości, ze względu na niepełną realizację normy kompetencyjnej.* Wyżej wskazany Sąd również w wyroku z dnia 12 stycznia 2023 r., sygn. akt III SA/Gl 738/22 (orzeczenie nieprawomocne, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wyjaśnił, że: *Wyznaczając ten element wieloletniego programu*

mieszkaniowego Rada Miejska powinna była uwzględnić czynniki, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy tj. położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, ogólny stan techniczny budynku. Powinna precyzyjnie przypisać każdemu z tych czynników określoną wartość, o którą obniżony zostanie czynsz. (...). Jednocześnie Sąd orzekający w sprawie podziela stanowisko wyrażone w wyroku WSA w Gliwicach z 15 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 1456/19 co do konsekwencji braku kompletnego uregulowania warunków obniżania czynszu w uchwale. Jest nią stwierdzenie nieważności uchwały w całości, ze względu na niepełną realizację normy kompetencyjnej.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Pietrowice Wielkie nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 2 pkt 4 ustawy. Nieprawidłowe wypełnienie upoważnienia ustawowego należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa stanowiące podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

Na marginesie należy jedynie zasygnalizować, że powyższe uwagi dotyczące warunków obniżania czynszu były już podniesione w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 12 maja 2023 r. nr NPII.4131.1.482.2023 – stwierdzające nieważność w całości uchwały Nr LVI/478/2023 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Pietrowice Wielkie na lata 2023-2028.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Regulacje Rozdziału 5 ust. 5 i ust. 6 Programu są nieprecyzyjne, co stanowi istotne naruszenie zasady określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. W treści powyżej powołanych ustępów Programu wynika, że:

5. Przez korzystne położenie budynku należy rozumieć: bliskość do ośrodków użyteczności publicznej (w szczególności urzędy, szkoła, placówki opieki zdrowotnej) oraz dostęp do komunikacji autobusowej.

6. Przez niekorzystne położenie budynku należy rozumieć: położenie budynku w oddaleniu od ośrodków użyteczności (urzędy szkoły, placówki opieki zdrowotnej) publicznej oraz utrudniony dostęp do komunikacji autobusowej.

W ocenie organu nadzoru, takie regulacje Programu powodują, że inny organ (podmiot) niż Rada Gminy Pietrowice Wielkie, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł swobodnie ocenić, czy budynek jest położony „blisko ośrodków użyteczności publicznej”, „w oddaleniu od ośrodków użyteczności publicznej” oraz czy ma „dostęp lub utrudniony dostęp do komunikacji autobusowej” i czy będzie objęty stawką czynszu podwyższoną lub obniżoną. Jednakże na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy to wyłącznie organ stanowiący gminy jest upoważniony do ustalenia warunków obniżania czynszu, więc inny organ (podmiot) niż Rada Gminy Pietrowice Wielkie nie jest kompetentny swobodnie oceniać, czy konkretny budynek kwalifikuje się do budynków w „korzystnym” lub „niekorzystnym” położeniu, a w konsekwencji, czy podlega podwyższonej lub obniżonej stawce czynszu. Dodatkowo należy zaznaczyć, że przy takiej konstrukcji ww. regulacji Programu adresat tego aktu normatywnego – powszechnie obowiązującego źródła prawa, nie jest w stanie samodzielnie w sposób precyzyjny ustalić, czy podlega podwyższonej lub obniżonej stawce czynszu.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.* Przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na

podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Jak już wyżej szczegółowo wyjaśniono, w ocenie organu nadzoru kwestionowane regulacje Programu nie spełniają ww. wymogów, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące ich wyeliminowaniem z obrotu prawnego.

Dodatkowo należy jedynie zasygnalizować, że Rada naruszyła również zasadę poprawnego prawotwórstwa, gdyż w treści Rozdziału 2 ust. 4 Programu odniosła się do załącznika Nr 1 (*Wielkość oraz ocena stanu technicznego lokali należących do zasobu mieszkaniowego Gminy Pietrowice Wielkie ze wskazaniem lokali przeznaczonych do najmu socjalnego*) Programu, jednakże powyższy załącznik został opisany jako załącznik Nr 3 (a nie jak wskazano w Rozdziale 2 ust. 4 – załącznik Nr 1).

Omawiane 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LXII/539/2023 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 30 października 2023 r. w sprawie uchwalenia *Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Pietrowice Wielkie 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz