



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 marca 2023 r.

Poz. 2542

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.277.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 marca 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 311/LIII/2023 Rady Gminy Popów z dnia 20 lutego 2023 r. w sprawie *sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Popów na lata 2023-2027*, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 2 pkt 4 i art. 7 ust. 1 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 ze zm.), dalej jako: *ustawa*, w zw. z art. 7 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 20 lutego 2023 r. Rada Gminy Popów przyjęła uchwałę Nr 311/LIII/2023 w sprawie (w treści tytułu uchwały omyłkowo dwukrotnie użyto słowa: *sprawie*) wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Popów na lata 2023-2027, dalej jako: „uchwała”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 lutego 2023 r.

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.

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 uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Przenosząc powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego należy stwierdzić, że Rada nie wypełniła całości delegacji z art. 21 ust. 2 ustawy, a tym samym w sposób istotny naruszyła art. 7 Konstytucji RP.

Zdaniem organu nadzoru należy wskazać na nieprawidłowości związane z postanowieniami dotyczącymi zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu. Rada Gminy Popów w § 6 uchwały uregulowała, iż:

1. Ustala się następujące rodzaje czynszów:

- 1) za lokale mieszkalne,
- 2) za lokale socjalne.

2. Stawkę bazową czynszu ustala Wójt Gminy Popów wydając w tej sprawie stosowne zarządzenie.

3. Stawka czynszu za lokale socjalne wynosi połowę stawki bazowej, o której mowa w ust. 2.

4. Do lokali socjalnych nie stosuje się kryteriów zmniejszających lub zwiększających stawkę.

5. Podwyższenie stawki czynszu z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, nie będzie dokonywane częściej niż jeden raz w roku.

6. Wprowadza się następujące współczynniki obniżające stawkę bazową:

- 1) brak wyposażenia budynku lub lokalu w instalację centralnego ogrzewania – o 15%;
- 2) brak w budynku lub lokalu kanalizacji – o 10%.

7. Wprowadza się następujące współczynniki zwiększające stawkę bazową:

- 1) wyposażenie budynku lub lokalu w instalację centralnego ogrzewania – o 15%;
- 2) podłączenie do kanalizacji – o 10%;
- 3) mieszkanie na I piętrze – o 10%.

W tym miejscu należy podkreślić, iż warunki obniżania czynszu stanowią element obligatoryjny programu. W ramach warunków obniżających czynsz organ stanowiący gminy powinien uwzględnić obligatoryjnie 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, niezależnie od okoliczności faktycznych i rzeczywistych uwarunkowań. Stanowią one bowiem minimum, które uchwałodawca musi uwzględnić w przyjmowanym wieloletnim 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.

Wskazane powyżej stanowisko 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, CBOSA) – *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.*

W ocenie organu nadzoru, Rada w przedmiotowym Programie nie wypełniła w całości delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, w zakresie konieczności wskazania w uchwale warunków obniżania czynszu. Po pierwsze, uchwałodawca nie uwzględnił w sposób dostatecznie precyzyjny wszystkich czynników wskazanych w art. 7 ust. 1 ustawy: w § 6 ust. 6 uchwały jest jedynie mowa o: braku wyposażenia budynku lub lokalu w instalację centralnego ogrzewania oraz braku w budynku lub lokalu kanalizacji (por. brzmienie art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy). Jednocześnie Rada Gminy całkowicie pominęła czynniki obniżające wysokość czynszu, które są związane z położeniem budynku oraz położeniem lokalu w budynku (por. art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy).

Ponadto w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 marca 2015 r. (sygn. akt IV SA/Wr 778/14, CBOSA) wskazano, że: *Analiza przepisu art. 7 ust. 1 u.o.p.l. wskazuje, że stawka czynszu za lokal winna być powiązana z wartością użytkową lokalu. Wskazuje na to sformułowanie, że ustalenie stawki czynszu winno nastąpić „...z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową”. Ze sformułowania tego wynika, że należy uwzględnić te czynniki (podwyższające lub obniżające), które mają wpływ na wartość użytkową lokalu. W ustawie nie zdefiniowano pojęcia „wartość użytkowa lokalu”. Przez pojęcie to należy zatem rozumieć wartość jaką posiada dany lokal na rynku nieruchomości z uwzględnieniem takich elementów jak usytuowanie lokalu w określonej części miasta, wyposażenie techniczne budynku i lokalu usytuowanie lokalu na określonym poziomie w budynku oraz inne czynniki. Nie ulega wątpliwości – jak wynika z treści art. 7 ust. 1 pkt 3 u.o.p.l. – że na wartość lokalu ma również wpływ wyposażenie budynku w którym znajduje się lokal w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu. Jak wynika z literalnego brzmienia powołanego przepisu ustawodawca nakazuje uwzględnić nie tylko wyposażenie w urządzenia techniczne i instalacje lokalu ale także całego budynku oraz nie tylko sam fakt istnienia takiego wyposażenia, ale również jego stan.* Wobec czego, zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy Popów nie wypełniła prawidłowo delegacji z art. 21 ust. 2 ustawy, co implikuje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Dodatkowo należy wskazać, że Rada podejmując przedmiotowy wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, posługiwała się w wielu miejscach sformułowaniem: *lokal socjalny*. W tym miejscu należy wskazać, że obecnie obowiązująca ustawa nie wyróżnia w ogóle *lokalu socjalnych*, tylko posługuje się definicją *lokalu*, która jest uregulowana w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy. Jednocześnie zważyć należy, że ww. ustawa określa, że to najem może mieć charakter socjalny, a nie lokal, który w ramach tego stosunku prawnego zostaje oddany najemcy w użytkowanie.

Zdaniem organu nadzoru, za niezgodną z prawem należy także uznać regulację § 6 ust. 5 uchwały, w treści której Rada postanowiła, iż: *Podwyższenie stawki czynszu z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, nie będzie dokonywane częściej niż jeden raz w roku*. Przedmiotowa kwesta została już uregulowana w art. 9 ust. 1b ustawy, który stanowi, iż: *Podwyższanie czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, nie może być dokonywane częściej niż co 6 miesięcy*. Wobec czego Rada Gminy Popów dokonała niedopuszczalnej modyfikacji przepisu ustawowego, przekraczając jednocześnie delegację z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy. Upoważnienie do uregulowania zasad polityki czynszowej nie obejmuje kwestii związanych z określeniem minimalnego czasookresu pomiędzy podwyżkami czynszu. Jak wskazano powyżej, przedmiotowa kwestia została już uregulowana w materii ustawowej, zaś to organ wykonawczy gminy posiada kompetencje do określania wysokości czynszu oraz dokonywania jego podwyżki – realizując uprawnienia właściciela lokalu.

Powyżej opisane 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. 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 311/LIII/2023 Rady Gminy Popów z dnia 20 lutego 2023 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Popów na lata 2023-2027 – 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

Elżbieta Żabicka-Łakomy