



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.825.2022

Katowice, dnia 21 października 2022 r.

Rada Gminy Lelów

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIX/343/2022 Rady Gminy Lelów z dnia 15 września 2022 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Lelów na lata 2022-2027, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 2 pkt 2, 4 i 8 lit. a w zw. z 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 związku 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 15 września 2022 r. Rada Gminy Lelów przyjęła uchwałę Nr XLIX/343/2022 w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Lelów na lata 2022-2027. Załącznik do uchwały stanowi „Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Lelów na lata 2022-2027”, dalej jako „Program”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 września 2022 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 ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością 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 ocenie organu nadzoru, treść rozdziału 4 Programu (tj. zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu) nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. Rada Gminy w sposób nieprawidłowy uregulowała kwestie związane z warunkami obniżania czynszu. Zgodnie bowiem z orzecznictwem sądowo-administracyjnym realizacja kompetencji w tym zakresie winna następować z zastosowaniem treści art. 7 ust. 1 ustawy, w myśl którego *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 brzmienia ww. przepisu wynika obowiązek uwzględnienia przez właściciela katalogu okoliczności, których minimalny zakres został wskazany przez ustawodawcę. Wszystkie czynniki wskazane w art. 7 ust. 1 cyt. ustawy muszą być zatem wzięte pod uwagę, co nie wyklucza możliwości zastosowania również innych elementów, które mogą wpłynąć na obniżenie lub podwyższenie czynszu. Jak podkreśla się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego skoro przepis używa sformułowania "w szczególności" to elementy z art. 7 ust. 1 pkt od 1 do 4

ustawy stanowią minimum, które uchwałodawca powinien uwzględnić (por. wyroki NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07 oraz z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 410/10). 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 powinna dokładnie określić, w jaki sposób ww. czynniki: położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, ogólny stan techniczny budynku będą wpływały na wysokość stawki czynszu. Dopiero w oparciu o tak określone czynniki Wójt Gminy upoważniony jest do ustalenia indywidualnej stawki czynszu.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 15 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 1456/19 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, że: *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.*

Tymczasem, Rada Gminy Lelów w uchwalonym przez siebie Programie (rozdział 4 ust. 4) wskazała następujące czynniki obniżające i podwyższające stawkę bazową:

1) *położenie budynku:*

a) *czynniki obniżające stawkę bazową czynszu:*

- *budynek zlokalizowany poza obrębem miejscowości Lelów -10%*

2) *położenie lokalu:*

a) *czynniki obniżające stawkę bazową czynszu:*

- *mieszkanie usytuowane na parterze- 10%*

3) *wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje:*

a) *czynniki obniżające stawkę bazową czynszu:*

- *brak wc lub łazienki -10 %,*

- *brak kanalizacji -10 %,*

- *brak centralnego ogrzewania -10%,*

b) *czynniki podwyższające stawkę bazową:*

- *wyposażenie w instalację ciepłej wody użytkowej +10%,*

4) *ogólny stan techniczny budynku:*

a) *czynniki podwyższające stawkę bazową czynszu:*

- *budynek po termomodernizacji +10%.*

Jako czynniki obniżające stawkę czynszu Rada przyjęła: zlokalizowanie budynku poza obrębem miejscowości Lelów, usytuowanie mieszkania na parterze oraz brak WC lub łazienki, kanalizacji, centralnego ogrzewania. A zatem, Rada Gminy w przedmiotowej regulacji poprzestała jedynie na określeniu, jako czynników obniżających stawkę czynszu - czynników, o których mowa w art. 7 pkt 1, 2 i 3 ustawy i to też nie w pełnym zakresie (bowiem jako czynnik obniżający stawkę czynszu określono jedynie wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje, pomijając ich stan). Rada całkowicie pominęła natomiast kwestię dotyczące ogólnego stanu technicznego budynku. Czynnikiem ten wprawdzie wzięto pod uwagę przy ustalaniu podwyżek stawki czynszu, jednak jak wyżej wskazano, obligatoryjne jest uwzględnienie wszystkich wymienionych w art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy czynników, jako czynników obniżających tę stawkę, bowiem to warunki obniżania czynszu, na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, są elementem obligatoryjnym Programu.

Ustalenie czynników podwyższających stawkę czynszu ma charakter fakultatywny. Należy zauważyć również, że zgodnie z prognozą dotycząca stanu technicznego budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy stan ten w latach 2022-2027 został określony jako zły, średni lub dobry. Możliwe jest zatem na terenie Gminy rozróżnienie budynków ze względu na ich stan techniczny, a tym samym ustalenie czynników obniżających stawkę czynszu z uwzględnieniem tego kryterium.

Konkludując, Rada Gminy nie wypełniła zakresu spraw przekazanego jej przez ustawodawcę do uregulowania w przedmiotowej uchwale – nie uwzględniła przy określaniu warunków obniżania czynszu stanu 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). Oznacza to, że niniejsza uchwała pozbawiona została elementu obligatoryjnego, co wpływa na legalność całej uchwały. Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości, jako naruszającej art. 21 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Dalej, wskazać należy na treść rozdziału 4 ust. 3 oraz ust. 8 Programu, zgodnie z którym:

3. *Najemca oprócz czynszu obowiązany jest do uiszczenia opłat niezależnych od właściciela związanych z eksploatacją mieszkania tj. za dostawę do lokalu wody, energii elektrycznej, gazu, wywozu śmieci, itp.*

8. *Najemca oprócz czynszu obowiązany jest do uiszczenia opłat związanych z eksploatacją lokalu niezależnych od właściciela.*

Wskazane ustępy rozdziału 4 regulują tę samą materię – obowiązek uiszczenia przez najemcę opłat związanych z eksploatacją lokalu niezależnych od właściciela. Tego typu powtórzenie regulacji tej samej treści w uchwale jest normatywnie zbędne. Niezależnie od tego, w ocenie organu nadzoru, ust. 3 oraz ust. 8 rozdziału 4 Programu podjęte zostały z przekroczeniem delegacji ustawowej z art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy. Przysługująca Radzie kompetencja do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, w tym również do określenia zasad polityki czynszowej, wynikająca z art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy, nie obejmuje prawa do wskazywania opłat, jakie ma ponosić najemca lokalu. Ponadto, definicję opłat niezależnych od właściciela zawiera art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy, zaliczając do nich: „opłaty za dostawy do lokalu energii, gazu, wody oraz odbiór ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych”. Rada nie jest uprawniona do modyfikacji tej definicji, co uczyniono w rozdziale 4 ust. 3 Programu. Natomiast zgodnie z przepisem art. 9 ust. 6 ustawy opłaty te mogą być pobierane przez właściciela tylko w wypadkach, gdy korzystający z lokalu nie ma zawartej umowy bezpośrednio z dostawcą mediów lub dostawcą usług. Modyfikacja przepisów ustawowych w treści uchwały Rady Gminy jest niedopuszczalna i zawsze stanowi przekroczenie delegacji ustawowej do podjęcia tej uchwały.

Rada nie wypełniła również prawidłowo delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy, tj. *analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata*. Próbę uregulowania powyższej materii Rada podjęła w rozdziale 2 ust. 3 Programu, w którym przyjęto: *Plan remontów w latach 2022-2027:*

1) *budynek przy ul. Plac Partyzantów 19:*

a) *remont dachu – 2023 r.;*

b) *wymiana stolarki okiennej oraz drzwiowej – 2024 r.;*

c) *ocieplenie ścian zewnętrznych – 2024 r.*

2) *w pozostałych budynkach wykonywane będą prace remontowe i konserwacyjne w oparciu o przeglądy obiektów w zakresie stanu technicznego.*

W ww. regulacji Rada wskazała, jakie remonty planowane są w dwóch latach obowiązywania Programu, tj. w 2023 i 2024 r. Tymczasem z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy wynika, iż plan remontów i modernizacji powinien być opracowany z podziałem na kolejne lata, a zatem wskazywać, jakie prace planowane są w każdym roku obowiązywania tego Programu (tu: 2022-2027). Jeżeli w danym roku nie planuje się żadnych remontów lub modernizacji, powinno to jasno wynikać z treści Programu. Brak odniesienia się w planie remontów i modernizacji do każdego roku obowiązywania Programu odrębnie oznacza niewypełnienie delegacji ustawowej i stanowi naruszenie art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Program w brzmieniu zaproponowanym przez Radę nie

pozwala na jednoznaczne ustalenie, czy w latach 2022, 2025, 2026 i 2027 będą wykonywane remonty lub modernizacje w budynku przy ul. Plac Partyzantów 19, natomiast do remontów pozostałych budynków lub lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy w poszczególnych latach Program się nie odnosi.

Rada nie wypełniła również delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy, tj. *niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali*. Należy zauważyć, że Rada w rozdziale 2 Programu przewidziała realizację remontów w okresie obowiązywania Programu, zatem powinna określić również niezbędny zakres zamian lokali z tym związanych. Jeżeli remonty będą realizowane w sposób niewymagający przydzielenia najemcom lokalu zamiennego, Rada w treści niniejszego Programu powinna zawrzeć taki zapis. W przeciwnym razie Program pozbawiony jest elementu obligatoryjnego, co stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Ponadto, wskazuję na § 1 uchwały, który brzmi: *Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Lelów na lata 2022-2027, stanowiący załącznik do uchwały*.

Wyżej cytowana treść § 1 uchwały nie zawiera orzeczenia – tym samym nie stanowi samodzielnej myśli, która winna składać się na treść normy prawnej ujmowanej w podstawowej jednostce redakcyjnej uchwały, tj. w paragrafie. Tak skonstruowany przepis uchwały jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą poprawnego prawotwórstwa, w świetle której przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a 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 (wyrok TK z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715). Zgodnie z § 124 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283) podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały jest paragraf (§). Treść paragrafu w miarę możliwości powinna przyjąć formułę jednego zdania ujmującego samodzielną myśl w postaci normy prawnej. Paragraf § 1 uchwały nie spełnia tych wymogów.

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).

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 XLIX/343/2022 Rady Gminy Lelów z dnia 15 września 2022 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Lelów na lata 2022-2027 - 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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego