



WOJEWODA ŚLĄSKI

NP.11.4131.1.411.2022

Katowice, dnia 29 kwietnia 2022 r.

Rada Gminy Rudnik

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVII/345/2022 Rady Gminy Rudnik z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Rudnik na lata 2022-2026 - w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 2 pkt 1, 2, 3, 4, 6, 7 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 172), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 marca 2022 r. Rada Gminy Rudnik podjęła uchwałę Nr XXXVII/345/2022 w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Rudnik na lata 2022-2026.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 marca 2022 r.

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).

Organ nadzoru zauważa, że Rada nie wypełniła prawidłowo wszystkich elementów delegacji ustawowej z art. 21 ust. 2 ustawy.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera uchybienia dotyczące realizacji postanowień art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy regulującego prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Mianowicie, wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Rudnik na lata 2022-2026 nie obejmuje prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Regulację programu w powyższym zakresie należy uznać za niewystarczającą, Rada nie rozłożyła bowiem prognozy, tak jak tego wymaga ustawa, na poszczególne lata.

W ocenie organu nadzoru, treść rozdziału II „Analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji” nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy. Brak jest bowiem podziału na kolejne lata.

W przedmiotowym programie Rada Gminy nie określiła również planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach, a zatem nie zrealizowała delegacji ustawowej z art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy. W § 3 ust. 1 Programu Rada postanowiła, iż *Sprzedaż lokali mieszkalnych każdorazowo określa uchwała Rady Gminy*. Zdaniem organu nadzoru regulacja ta jest niezgodna z prawem, bowiem Rada w niniejszej uchwale powinna określić planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach.

Uregulowania załącznika do uchwały nie określają w sposób prawidłowy zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu, przez co Rada nie wypełniła delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. Wprawdzie Rada Gminy przepisami uchwały podjęła próbę regulacji powyższych kwestii, jednakże niepełne ich normowanie przesądza również o wadliwości uchwały w całości. W tym miejscu należy podkreślić, iż warunki obniżania czynszu

stanowią element obligatoryjny Programu, przesądzający o jego powszechnie obowiązującym charakterze. W ramach warunków podwyższających oraz obniżających czynsz organ stanowiący gminy powinien uwzględnić wskazane przez ustawodawcę czynniki wpływające na 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 oraz ich stan (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy); - 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 organu stanowiącego gminy, niezależnie od okoliczności faktycznych i rzeczywistych uwarunkowań. Stanowią one bowiem minimum, które uchwałodawca musi uwzględnić w przyjmowanym programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Pominięcie 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 dyspozycji tego przepisu. Przedmiotowa uchwała w sposób nieprawidłowy określiła warunki obniżania czynszu, nie uwzględniła bowiem wszystkich czynników określonych w art. 7 ust. 1 ustawy, co - jak wskazywano powyżej - stanowi brak wypełnienia delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Przedmiotowa uchwała nie zawiera również regulacji dotyczących źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach, przez co Rada nie wypełniła delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy. Wprawdzie w rozdziale 6 „Finansowanie gospodarki mieszkaniowej” załącznika do uchwały Rada Gminy ogólnie wskazała źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej lecz pominęła całkowicie ujęcie tego w kolejnych latach, do czego była obowiązana na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy.

W ocenie organu nadzoru Program nie określa w sposób prawidłowy wysokości wydatków w kolejnych latach z podziałem na koszty wymienione w art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy. Rada regulując powyższą materię w rozdziale 7 Programu nie uwzględniła bowiem odrębnie kosztów modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, a także kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi oraz kosztów inwestycyjnych.

Konkludując, Rada Gminy Rudnik nie wypełniła zakresu spraw przekazanego jej przez ustawodawcę do uregulowania w przedmiotowej uchwale. Oznacza to, że niniejsza uchwała pozbawiona została elementów obligatoryjnych, a tym samym wpływa to na legalność całej uchwały.

Zdaniem organu nadzoru również regulacja zawarta w § 7 ust. 1 Programu, w której Rada ustaliła obowiązek płatności czynszu najmu w terminie do dnia 10 każdego miesiąca z góry chyba, że strony w umowie ustalą inaczej nie mieści się w zasadach polityki czynszowej, do określenia których zobowiązuje radę gminy art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. Ustawodawca pozostawił stronom umowy najmu, tj. wynajmującemu i najemcy, swobodne kształtowanie treści łączącego ich stosunku zobowiązaniowego (umowy najmu), w tym również kwestii dotyczącej terminu płatności czynszu.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały - 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