Elektronicznie podpisany przez:
Iwona Andruszkiewicz
dnia 25 listopada 2022 r.

URZĄD GMINY RUDNIK
SEKRETARIAT
WPŁ. 25. 11. 2022
L.p KPC-13966/22.
podpis

p. H. Korycki do wiadomości Kierownik ZHiUK

WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.908.2022

Katowice, dnia 25 listopada 2022 r.

Rada Gminy Rudnik

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 XLVI/395/2022 Rady Gminy Rudnik z dnia 26 października 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 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 ze zm.), dalej jako „ustawa".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 października 2022 roku Rada Gminy Rudnik uchwałą Nr XLVI/395/2022 przyjęła Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Rudnik na lata 2022 - 2026, stanowiący załącznik do uchwały. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 października 2022 roku.

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 uchwala 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).

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, uchwała nie zawiera wszystkich elementów wymaganych przepisami prawa. Uregulowania załącznika do uchwały nie określają bądź nie określają w sposób prawidłowy:

- planu modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata;
- warunków obniżania czynszu;
- wysokości 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,

przez co Rada nie wypełniła delegacji z art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 ustawy.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Rudnik nie uregulowała wyczerpująco analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata, co oznacza, że nie doszło do wypełnienia delegacji wynikającej z art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Przepisami pkt 7 Rozdziału 3 załącznika do uchwały zatytułowanego: *Analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali z podziałem na lata 2022-2026*, Rada Gminy przewidziała jedynie plan remontów w latach 2022- 2026. Rada natomiast pominęła w regulacjach uchwały unormowania określające prognozowanie w zakresie modernizacji lokali i budynków mieszkalnych. Tym samym nie sposób przyjąć, że kwestionowana uchwała jest w tym zakresie kompletna.

W uchwale nie określono także w sposób prawidłowy warunków obniżenia czynszu, co stanowi brak wypełnienia delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. Zgodnie z przepisem art. 7 ust. 2 ustawy *właściciele lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego z zastrzeżeniem art. 23 ust. 4, mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzenia wojewody, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. Obniżki takie mogą być udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale organu*

stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzeniu wojewody. Kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy. Upoważnienie do określenia w programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu musi być realizowane z uwzględnieniem art. 7 ust. 1 ustawy (zob. wyroki NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07; z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 410/10; z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 984/12).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy 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 powyższych przepisów jednoznacznie wynika, iż zasady uwzględniania czynników mających wpływ na wysokość stawki bazowej czynszu określić musi organ stanowiący gminy w uchwale. Jednocześnie ustawa wskazuje w art. 7 ust. 1 ustawy czynniki, które mogą stanowić podstawę zastosowania podwyższenia i obniżenia czynszu. Czynniki wskazane w cytowanym przepisie są obligatoryjne i muszą być uwzględniane z mocy ustawy przez organ wykonawczy przy ustalaniu stawek czynszu.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Rudnik powinna dokładnie określić, w jaki sposób ww. czynniki, w tym położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, będą wpływały na wysokość stawki czynszu. Dopiero w oparciu o tak określone czynniki Wójt upoważniony jest do ustalenia indywidualnej stawki czynszu. Pogląd o obowiązku uwzględnienia przez Radę wszystkich określonych w art. 7 ust. 1 ustawy czynników mających wpływ na wysokość stawek czynszu jest ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok NSA z dnia 16 lipca 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1049/02; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 grudnia 2005 r., sygn. akt IVSA/Po 760/05; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt IV SA/Wr 597/09; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 171/13; wyroki NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07; z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 410/10; z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 984/12).

Rada Gminy Rudnik przepisem pkt 4, 5 i 9 Rozdziału 5 zatytułowanego: *Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżenia i podwyższania czynszu – czynniki obniżające czynsz* przewidziała, że:

4. Do czynników obniżających wartość użytkową lokalu należy:
a) brak łazienki - obniżka stawki o 10 %
b) brak wc w lokalu - obniżka stawki o 5 %
c) brak wc w budynku - obniżka stawki o 10%
d) położenie budynku
e) położenie lokalu
f) stan urządzeń technicznych i instalacji i
g) ogólny stan techniczny budynku

5. Dopuszcza się możliwość zróżnicowania stawki czynszu ze względu na położenie budynku, położenie lokalu w budynku i ogólny stan techniczny budynku. Wysokość stawki odszkodowawczej za bezumowne korzystanie z lokalu ustala się w wysokości 100% zindywidualizowanej stawki czynszu jaką płaciłby najemca z tytułu najmu lokalu.

9. W lokalach wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, stawkę bazową czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych ustala się z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość.

Tym samym w czynnikach uzasadniających obniżenie czynszu Rada wprawdzie uwzględniła wszystkie czynniki określone przepisem art. 7 ust. 1 ustawy jednakże nie wskazała – poza pkt 4 lit. a,

b, c Rozdziału 5 – żadnych wskaźników procentowych, o które miałaby stawka czynszu ulec obniżeniu. W punktach 4 lit. d-g Rozdziału 5 Rada ponadto nie określiła, jakie konkretne okoliczności będą miały wpływ na powyższe różnicowanie. W konsekwencji należy uznać, że Rada Gmina w sposób niewyczerpujący uregulowała kwestię warunków obniżania czynszu, a tym samym nie uregulowała w pełni materii wymaganej art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Zdaniem organu nadzoru także regulacja Rozdziału 8 nie wyczerpuje w sposób wystarczający delegacji ustawowej z art. 21 ust. 2 pkt 7, zgodnie z którym, wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy powinien zawierać wysokość wydatków w kolejnych latach, z podziałem na:

- koszty bieżącej eksploatacji,
- koszty remontów,
- koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy,
- koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli,
- koszty inwestycyjne.

Wolą ustawodawcy było, aby organ stanowiący gminy, określił prognozę na kolejne lata Programu wysokości kosztów jego realizacji – jednakże według wskazanych przez niego kryteriów rodzajowych. Tymczasem Rada Gminy Rudnik w uchwale nie uwzględniła podziału przedmiotowego przyjętego przez ustawodawcę. Rada dokonała rozbicia wydatków i kosztów na poszczególne lata, jednak według własnego klucza podziału, z pominięciem kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także kosztów inwestycyjnych, co nie odpowiada dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy.

Wreszcie należy wskazać na niezgodność uchwały z art. 21 ust. 2 ustawy, zgodnie z treścią którego: *Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat* (...). Przepis ten zatem wymaga opracowania wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym na okres co najmniej pięciu kolejnych lat. To oznacza, że minimalny okres obowiązywania programu to okres pięciu kolejnych lat - przez co należy rozumieć pięć kolejnych lat - następujących od chwili wejścia w życie uchwały. Tymczasem program gospodarowania zasobem mieszkalnym Gminy Rudnik przyjęty kwestionowaną uchwałą wszedłby w życie 15 listopada 2022 roku i obowiązywałby jedynie do końca 2026 roku. Tym samym nie zostałby spełniony warunek okresu jego minimalnego obowiązywania – ustawowych 5 lat.

Zaznaczenia wymaga, że kwestionowana uchwała, podjęta na podstawie ww. upoważnienia ustawowego, jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy. Powinna zatem odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym i nie może pozostawać w sprzeczności z aktem wyższego rzędu, jakim jest ustawa. Przestrzeganie tej zasady należy również do obowiązków organów uchwałodawczych gminy.

W tym wypadku Rada Gminy Rudnik tej zasady nie przestrzegała, ponieważ pominęła, czy też nieprawidłowo zastosowała w uchwale kwestie, do których określenia zobowiązała ją ustawa o ochronie praw lokatorów na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 ustawy, co stanowi istotne naruszenie przepisów prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Jak bowiem stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zmianami): "Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa." Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko organu nadzoru potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu (do 31 grudnia 2003 r.) z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt. I SA/Wr 1798/99): "Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważności 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."

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że uchwała Nr XLVI/395/2022 Rady Gminy Rudnik z dnia 26 października 2022 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Rudnik na lata 2022 - 2026, istotnie narusza prawo, to jest art. 21 ust. 2 ustawy, tym samym 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego