



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.286.2023

Katowice, dnia 24 marca 2023 r.

Rada Gminy Rudnik

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr L/436/2023 Rady Gminy Rudnik z dnia 22 lutego 2023 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Rudnik na lata 2023 – 2027, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 2 pkt 4, pkt 8 lit. b 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 z art. 2 i 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 22 lutego 2023 r. Rada Gminy Rudnik przyjęła uchwałę Nr L/436/2023 w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Rudnik na lata 2023 – 2027, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Rudnik na lata 2023– 2027*, dalej jako „Program”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 lutego 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała 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. 2b pkt 1 i pkt 4 Programu (Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżenia i podwyższania czynszu – czynniki obniżające czynsz) nie wypełnia prawidłowo upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 2

i art. 7 Konstytucji RP. Rada Gminy w Rozdziale 5 ust. 2b pkt 1 – pkt 4 Programu wskazała, co następuje:

2b. Do czynników obniżających stawkę bazową czynszu należy:

- 1) położenie budynku w oficynie 5%*
- 2) położenie lokalu na III i IV piętrze 5%*
- 3) wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje*
 - a) brak łazienki 10%*
 - b) brak wc w lokalu 5%*
 - c) brak wc w budynku 10%*
- 4) lokal w budynku o dostatecznym stanie technicznym 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.

Jak już wyżej wskazano, organ stanowiący gminy w Rozdziale 5 ust. 2b pkt 1 – pkt 4 Programu ustalił czynniki wpływające na obniżenie stawki bazowej czynszu. Jednakże, Rada nie określiła prawidłowo warunków obniżania czynszu przy uwzględnieniu przesłanek określonych w art. 7 ust. 1 pkt 1 i pkt 4 ustawy, tj. położenia budynku i ogólnego stanu technicznego budynku, gdyż nie zdefiniowała w Programie pojęcia: „budynek w oficynie” oraz „budynek o dostatecznym stanie technicznym” (o których mowa odpowiednio w Rozdziale 5 ust. 2b pkt 1 i pkt 4 Programu). Wobec powyższego, z omawianych regulacji Programu nie można precyzyjnie wywieść, które budynki i lokale zostaną objęte ww. obniżeniem stawki bazowej czynszu. Taka regulacja Programu powoduje, że inny organ (podmiot) niż Rada Gminy Rudnik, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł swobodnie ocenić, czy budynek jest położony „w oficynie” bądź czy lokal jest usytuowany w budynku „o dostatecznym stanie technicznym” i czy będą objęte obniżoną stawką czynszu. W ocenie organu nadzoru, 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 Rudnik nie jest kompetentny swobodnie oceniać, czy konkretny budynek jest położony „w oficynie” bądź czy lokal jest usytuowany w budynku „o dostatecznym stanie technicznym”, a w konsekwencji, czy podlega obniżonej stawce czynszu o 5%. 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 obniżonej stawce czynszu o 5%. Ponownie należy zaznaczyć, że 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. Adresat przepisu aktu prawa miejscowego powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują, bądź jakie obowiązki zostały na niego nałożone. Jednakże, co już wyżej wyjaśniono, w ocenie organu nadzoru kwestionowane regulacje Programu nie spełniają ww. wymogów.

Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Gliwicach z dnia 15 czerwca 2020 r. (sygn. akt II SA/GI 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 czynnikach, 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.*

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Rudnik nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Nieprawidłowe wypełnienie upoważnienia ustawowego należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa stanowiące podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Ponownie należy wskazać, że na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a i lit. b ustawy organ stanowiący gminy był obowiązany uregulować *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.*

W ocenie organu nadzoru, w Rozdziale 9 Programu (tj. *Opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy*) Rada Gminy nie określiła planowanej sprzedaży lokali związanej z poprawą wykorzystania i racjonalizacji gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Wobec powyższego, Rada Gminy Rudnik nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. b ustawy.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje na niespójne regulacje Programu dot. planowanej sprzedaży lokali mieszkalnych. W rozdziale 4 ust. 1 zd. 3 Programu (*Planowana sprzedaż lokali na lata 2023-2027*) wskazano, że: *W latach 2023-2027 nie planuje się sprzedaży lokali mieszkalnych znajdujących się w mieszkaniowym zasobie gminy Rudnik.* Jednakże w Rozdziale 7 ust. 2 pkt 3 Programu (*Źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej na lata 2023-2027*) określono, że: *W latach 2023-2027 gospodarka mieszkaniowa będzie finansowana z następujących źródeł: 3) środki z budżetu gminy, m.in. ze środków pozyskanych z ewentualnej sprzedaży budynków i mieszkań z zasobu mieszkaniowego gminy.* Z powyższego jednoznacznie wynika, że Rada nie zaplanowała sprzedaży lokali mieszkalny w latach 2023-2027, natomiast ujęła środki z ich ewentualnej sprzedaży w źródłach finansowania gospodarki mieszkaniowej na lata 2023-2027. Jak już szczegółowo wyjaśniono, przedmiotowa uchwała ma walor aktu prawa miejscowego, zatem Rada Gminy obowiązana jest do 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.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy bowiem 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 L/436/2023 Rady Gminy Rudnik z dnia 22 lutego 2023 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Rudnik na lata 2023 – 2027, 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 w całości, 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

Elżbieta Żabicka-Łakomy
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego