



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 1 grudnia 2023 r.

Poz. 8839

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1105.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 listopada 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 590/LXVI/2023 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 25 października 2023 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Kłobuck na lata 2024-2028, w całości, jako sprzecznej z art. 2 ust. 1 pkt 10, art. 21 ust. 2 pkt 4 oraz art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 725), 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 25 października 2023 r. Rada Miejska w Kłobucku przyjęła uchwałę Nr 590/LXVI/2023 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Kłobuck na lata 2024-2028, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi: *Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem, Gminy Kłobuck na lata 2024-2028*, dalej jako: „Program”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 21 ust. 2 ustawy. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 października 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) niezbędną 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 (radzie miejskiej), 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 Miejska w Kłobucku w § 12 ust. 4 Programu uregulowała, iż: *Ustala się czynniki wpływające na wysokość czynszu:*

1) czynniki podwyższające:

a) położenie budynku – (strefa I – Kłobuck – osiedla),

b) wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje: w.c., łazienka, centralne ogrzewanie, c.w.u. i ich stanu,

c) położenie lokalu w budynku – (I piętro, centralne),

d) ogólny stan techniczny budynku (dobry, budynek docieplony);

2) czynniki obniżające:

a) położenie budynku – (strefa II - Kłobuck – stara część miasta, Kamyk),

b) wyposażenie budynku w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, brak c.o., brak łazienki i w.c., tylko wod. kan.,

c) położenie lokalu w budynku, parter, II, III, IV piętro,

d) ogólny stan techniczny budynku (niezadowolający).

W tym miejscu należy podkreślić, iż zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu stanowią element obligatoryjny programu. Tymczasem, Rada stanowiąc w tej materii nie wskazała, w jakim zakresie i wysokości przesłanki określone w § 12 ust. 4 pkt 1 i 2 Programu będą wpływały na podwyższenie lub obniżenie stawki bazowej czynszu. Samo wskazanie przesłanek z art. 7 ust. 1 ustawy – skutkujących

podwyższeniem lub obniżeniem czynszu, bez określenia ich konkretnego wpływu na stawkę bazową czynszu, nie może zostać uznane za prawidłowe wypełnienie delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. Uchwała podjęta na podstawie art. 21 ustawy powinna w zakresie zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu precyzyjnie wskazywać, które przesłanki i w jakiej konkretnie wysokości (wyrażonej procentowo lub kwotowo) będą wpływały na podwyższenie lub obniżenie czynszu najmu. Niewystarczającym jest jedynie ogólne określenie, że przesłanki z art. 7 ust. 1 ustawy wpływają na podwyższenie lub obniżenie czynszu, a do takiego wniosku co do zasady sprowadzają się regulacje z § 12 ust. 4 Programu.

Przechodząc dalej należy wskazać, że Rada Miejska w Kłobucku w treści uchwały, w zakresie zasad polityki czynszowej w ogóle nie uwzględniła tego, że czynsz z tytułu najmu socjalnego lokalu nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie gminy (art. 23 ust. 4 ustawy). Z kolei z literalnego brzmienia § 12 ust. 3 Programu wynika, że: *Wysokość czynszu za najem 1 m² powierzchni użytkowej lokalu stanowi stawka czynszu ustalona w oparciu o zasady określone w art. 8 ustawy o ochronie praw lokatorów z uwzględnieniem wskaźników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową*. Wobec czego organ stanowiący gminy uzależnił wysokość czynszu jedynie od czynników podwyższających lub obniżających wskazanych w § 12 ust. 4 Programu (bez wskazania ich konkretnego wpływu na stawkę czynszu), z całkowitym pominięciem uregulowań, które obniżałyby czynsz najmu o charakterze socjalnym.

Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, Rada w przedmiotowym Programie nie wypełniła w całości delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, w zakresie konieczności uregulowania zasad polityki czynszowej oraz wskazania w uchwale warunków obniżania czynszu, a także jego podwyższania – jeżeli rada takie przesłanki wprowadzi. Uchwałodawca nie uwzględnił w sposób dostatecznie precyzyjny wpływu obligatoryjnych czynników wskazanych w art. 7 ust. 1 ustawy (oraz w § 12 ust. 4 Programu) na obniżenie lub podwyższenie wysokości czynszu najmu. W związku z powyższym, wobec nie wypełnienia przez Radę delegacji ustawowej, zaistniała konieczność zakwestionowania legalności przedmiotowej uchwały w całości.

Przechodząc dalej należy wskazać, że Rada w § 2 pkt 3 Programu zdefiniowała, że: *Ilekcroć w programie mowa o mieszkaniowym zasobie gminy – należy przez to rozumieć lokale stanowiące własność gminy*. Tymczasem zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy: *Ilekcroć w ustawie jest mowa o mieszkaniowym zasobie gminy - należy przez to rozumieć lokale służące do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, stanowiące własność gminy lub jednoosobowych spółek gminnych, którym gmina powierzyła realizację zadania własnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, z wyjątkiem społecznych inicjatyw mieszkaniowych, oraz lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów*. Wobec czego Rada dokonała w uchwalonym Programie niedopuszczalnej modyfikacji definicji ustawowej. Zdaniem organu nadzoru, uchwała rady nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych stanowionych przez Radę, przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

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 590/LXVI/2023 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 25 października 2023 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Kłobuck na lata 2024-2028 – 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz