



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.786.2021

Katowice, dnia 28 lipca 2021 r.

Rada Gminy Konopiska

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 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 270/XXXII/2021 Rady Gminy Konopiska z dnia 22 czerwca 2021 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Konopiska na lata 2021-2026, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 2 pkt 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 2020 r., poz. 611 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku 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 22 czerwca 2021 r. Rada Gminy Konopiska przyjęła uchwałę Nr 270/XXXII/2021 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Konopiska na lata 2021-2026. Załącznik do uchwały stanowi „Program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2021-2026”, 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 28 czerwca 2021 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 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 5 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 Konopiska 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.

Tymczasem, Rada Gminy Konopiska w uchwalonym przez siebie Programie (rozdział 5 § 1 ust. 3) wskazała:

3. Wielkość obniżek i podwyżek w stosunku do stawki bazowej w ujęciu procentowym przedstawia się poniżej:

1) czynniki obniżające:

- niekorzystne usytuowanie budynku-oddalenie od publicznej komunikacji ponad 1 km -5%;

2) czynniki podwyższające:

- korzystne usytuowanie budynku-oddalenie od publicznej komunikacji poniżej 1 km +5%;

3) czynniki obniżające:

- usytuowanie lokalu na I piętrze lub na poddaszu -5%;

4) czynniki podwyższające: \

- usytuowanie lokalu na parterze +5%;

5) czynniki obniżające:

- instalacja wodno-kanalizacyjna w złym stanie technicznym -10%

- brak instalacji c.o. - 15 %

- instalacja c.o. w złym stanie technicznym -10%

- instalacja elektryczna w złym stanie technicznym -10%

6) czynniki podwyższające:

- instalacja wodno-kanalizacyjna w dobrym stanie technicznym +10%

-instalacja c.o. w dobrym stanie technicznym +10%

-instalacja elektryczna w dobrym stanie technicznym +10%

A zatem, Rada Gminy Konopiska 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. Rada całkowicie pominęła natomiast kwestię dotyczące ogólnego stanu technicznego budynku.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Konopiska 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 Konopiska 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.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt I OSK 838/19 (publ. LEX nr 3052974) również wskazał, iż: (...) skoro w art. 7 ust. 1 u.o.p.l., ustawodawca przewidział, iż ustalając stawkę czynszu za 1 m kw. powierzchni użytkowej lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, jego właściciel winien uczynić to z uwzględnieniem co najmniej czterech, wymienionych w tym przepisie czynników, a wśród których znajduje się taki czynnik, jak położenie budynku, to brak uwzględnienia tego kryterium w uchwale Rady Miejskiej w (...) z dnia (...) października 2016 r. nr (...) w sprawie uchwalenia "Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy (...) w latach 2017-2021" dowodzi tego, iż uchwała ta w zaskarżonej części została wydana z istotnym naruszeniem prawa. Skład orzekający nie podziela wykładni ww. przepisu, dokonanej przez Sąd Wojewódzki, gdyż użyte w tym przepisie sformułowanie (cyt.): "w szczególności" nie może być rozumiane jako tożsame z pojęciem "przykładowo". Zgodnie z zasadami prawidłowej polszczyzny fraza przysłóvkowa: "w szczególności" oznacza bowiem: "głównie" lub "zwłaszcza". Zawarcie zatem w omawianym przepisie powyższego sformułowanie, zgodnie z zasadami wykładni językowej, musi być przez to rozumiane jako nakaz ustawodawcy by Rada Gminy, będącej właścicielem lokali stanowiących gminny zasób lokalowy, ustalając stawkę czynszową z tytułu ich wynajmowania, określała ją przy uwzględnieniu co najmniej wymienionych w pkt 1-4 art. 7 ust. 1 u.o.p.l. kryteriów. Podkreślić też w tym miejscu trzeba, że tego rodzaju wykładnia art. 7 ust. 1 u.o.p.l. jest wykładnią jednolitą i utrwaloną w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (vide wyroki z dnia: 25 czerwca 2010 r. sygn. akt I OSK 410/10, LEX nr 672907, 12 lutego 2008 r. sygn. akt I OSK 1764/07, LEX nr 46369 i 16 lipca 2002 r. sygn. akt II SA/Nr 1049/02).

Konkludując, Rada Gminy Konopiska nie wypełniła zakresu spraw przekazanego jej przez ustawodawcę do uregulowania w przedmiotowej uchwale. 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, tj. art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

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 270/XXXII/2021 Rady Gminy Konopiska z dnia 22 czerwca 2021 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Konopiska na lata 2021-2026 - 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego