



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 grudnia 2020 r.

Poz. 10203

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.870.2020.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 21 grudnia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XXXII/548/2020 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 24 listopada 2020 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Tarnowo Podgórne na lata 2021-2025 – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr XXXII/548/2020 Rady Gminy Tarnowo Podgórne w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Tarnowo Podgórne na lata 2021-2025 (zwana dalej „uchwałą”) została podjęta na sesji w dniu 24 listopada 2020 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.) i art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 w związku z art. 7 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 611).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 26 listopada 2020 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Do podjęcia przedmiotowej uchwały upoważnia radę art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 611), zwanej dalej „ustawą”. Z treści art. 21 ust. 2 ustawy wynika, że: „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”.

Ustawodawca określając w art. 21 ust. 2 ustawy materię, którą winien regulować program posłużył się zwrotem „w szczególności”, co oznacza, iż omawiana delegacja ustawowa nie ma charakteru zamkniętego. Istotne jest jednak, aby rada gminy w programie zamieściła postanowienia odnoszące się do co najmniej wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Pominięcie bądź niewypełnienie dyspozycji któregoś z obligatoryjnych elementów powoduje, iż taka uchwała dotknięta jest istotną wadą prawną (por. wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2368/14, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 grudnia 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 1062/11, wyrok WSA w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07). Realizacja upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy wymaga bowiem ujęcia w programie wszystkich elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy i w sposób zgodny z tymże przepisem, w przeciwnym wypadku konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 201/14, wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt II SA/Lu 670/14 oraz wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 956/16).

Stosownie do § 13 ust. 1 uchwały: „Wysokość czynszu ustala się na podstawie bazowej stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu w stanie technicznym, o którym mowa w § 14 ust. 1 oraz czynników obniżających i podwyższających jego wartość użytkową, zgodnie z zasadami zawartymi w niniejszym tytule, z zastrzeżeniem § 15 ust. 1”. Rada przewidziała w uchwale, że stan techniczny lokalu mieszkalnego stanowiący podstawę zastosowania czynników obniżających i podwyższających wartość użytkową, z zastrzeżeniem § 17 uchwały obejmuje: „wyposażenie lokalu w: a) instalację centralnego ogrzewania, b) instalację ciepłej wody, c) instalację gazową, d) instalację wodociągową, e) instalację kanalizacyjną” (§ 14 ust. 1 pkt 1 uchwały) oraz „funkcjonalność lokalu mieszkalnego: a) łazienka w lokalu z wanną lub kabiną natryskową i ustępem splukiwanym, b) kuchnia lub aneks kuchenny ze zlewozmywakiem” (§ 14 ust. 1 pkt 2 uchwały). W § 15 ust. 1 pkt 1 uchwały ustanowiono następujące czynniki obniżające stawkę czynszu podstawowego ze względu na wyposażenie mieszkań: „a) lokal bez instalacji centralnego ogrzewania i ciepłej wody 10 % b) lokal bez instalacji gazowej 5 % c) lokal bez instalacji wodociągowej 5 % d) lokal bez instalacji kanalizacyjnej 5 % e) brak łazienki 5 % f) brak kuchni 5 % g) wc poza budynkiem 5 % h) kuchnia bez naturalnego oświetlenia 5%”. Z § 15 ust. 1 pkt 2 uchwały wynika że czynnikiem obniżającym stawkę czynszu podstawowego jest: „położenie lokalu w budynku: a) usytuowanie lokalu w suterenie 5%”. Kolejnym wymienionym w uchwale czynnikiem obniżającym stawkę czynszu podstawowego jest „ogólny stan budynku: a) przeznaczony do kapitalnego remontu 60%” (§ 15 ust. 1 pkt 3 uchwały).

Zdaniem organu nadzoru rada nie uregulowała w sposób prawidłowy warunków obniżania czynszu i tym samym nie wypełniła delegacji ustawowej w tym zakresie. W treści cytowanej regulacji nie uwzględniono bowiem położenia budynku.

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”. Powyższy przepis 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 uchwalodawca powinien uwzględnić (por. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07 oraz wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 410/10).

Pominięcie w regulacjach dotyczących warunków obniżania czynszu jednego z wymienionych przez ustawodawcę czynników wpływających na wysokość czynszu oznacza niewłaściwe, niepełne unormowanie obligatoryjnego elementu programu, a tym samym niewypełnienie dyspozycji przepisu art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa i skutkować musi stwierdzeniem nieważności całej uchwały.

W § 22 uchwały zapisano: „Administrowanie lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Gminy sprawuje Wójt Gminy Tarnowo Podgórne”. Jest to jedyny przepis w rozdziale uchwały zatytułowanym „Sposób i zasady administrowania oraz zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu”.

W cytowanym przepisie rada nie odniosła się zatem do kwestii ewentualnego planowania zmian w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach. Tymczasem, zdaniem organu

nadzoru, stosownie do art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy, rada powinna zająć jednoznaczne stanowisko czy takowe zmiany są przewidywane.

W uchwale brak jest również odniesienia się rady do niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali, który również należy obowiązkowo uregulować, co wynika z art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy. Zdaniem organu nadzoru niewystarczający dla wypełnienia delegacji ustawowej w tej materii jest zapis § 25 pkt 1 uchwały, z którego wynika, że wynajmujący w celu poprawy wykorzystania i racjonalnej gospodarki mieszkaniowym zasobem Gminy podejmować będzie działania polegające na: „zamianach w ramach zasobu, tak aby gospodarstwa domowe zajmowały lokale odpowiadające liczebności rodzin jak i ich sytuacji materialnej”.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na przepisy § 2 ust. 1 pkt 5, § 3 ust. 4, § 4, § 10, § 12 ust. 2, § 17 ust. 1 i 2 oraz § 19 ust. 6 uchwały. W zakresie w jakim odnoszą się do pojęcia „lokalu socjalnego” wszystkie ww. przepisy naruszają prawo w stopniu istotnym.

Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2 ustawy: „Gmina na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach”. Należy wskazać, że ustawodawca zrezygnował z pojęcia „lokal socjalny” i w art. 22 ustawy posługuje się pojęciem „najmu socjalnego lokalu”. Konsekwencją tej zmiany jest likwidacja odrębnej funkcjonalnie części mieszkaniowego zasobu gminy, jaką stanowiły lokale socjalne, na rzecz umów najmu socjalnego lokali mieszkalnych.

Treść art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy w brzmieniu: „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” weszła w życie w dniu 21 kwietnia 2019 r. na podstawie ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 756). Aktualna treść art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy nie uwzględnia podziału gminnego zasobu mieszkaniowego na lokale socjalne, jak to miało miejsce dotychczas (podział na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne).

Należy podkreślić, że pomimo otwartego charakteru katalogu elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy, rada nie posiada kompetencji do wprowadzania do wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy podziału lokali na lokale socjalne, ponieważ brak jest podstaw prawnych do używania tego pojęcia.

Na marginesie organ nadzoru zwraca uwagę na błędnie przytoczony w podstawie prawnej uchwały publikator ustawy o samorządzie gminnym: "(Dz. U. z 2020 r. poz. 713)". W chwili podejmowania uchwały obowiązywał tekst jednolity z dnia 6 kwietnia 2020 r., ogłoszony w dniu 21 kwietnia 2020 r. i zmieniony ustawą, która weszła w życie po dniu 21 kwietnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 1378), a zatem w chwili podejmowania uchwały obowiązywał publikator: (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378).

Podsumowując, rada nie umieściła w uchwale wszystkich elementów obligatoryjnych przewidzianych przez ustawodawcę. Tym samym oceniana uchwała narusza prawo w stopniu istotnym i konieczne jest stwierdzenie jej nieważności w całości.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

z up. Wojewody Wielkopolskiego

I Wicewojewoda Wielkopolski

(-) Aneta Niestrawska

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Tarnowo Podgórne

Wójt Gminy Tarnowo Podgórne