



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 11 maja 2023 r.

Poz. 5025

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.235.2023.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 4 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr LXIII/365//2023 Rady Gminy Ceków-Kolonia z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Ceków - Kolonia lata 2023 - 2027 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 marca 2023 r. Rada Gminy Ceków-Kolonia podjęła uchwałę nr LXIII/365//2023 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Ceków-Kolonia lata 2023 - 2027, dalej jako: "uchwała". Załącznik do uchwały stanowi Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Ceków-Kolonia na lata 2023-2027, dalej jako: "Program".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt. 15, art.40 ust.1, art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. 2023, poz. 40 ze zm.) w związku z art. 21 ust. 1 pkt. 1 i ust.2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t. j. Dz. U 2022, poz. 172 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 5 kwietnia 2023 r.

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

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały 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 2023 r. poz. 725), dalej jako: "ustawa", rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

W myśl 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.

Organ jednostki samorządu terytorialnego realizujący ustawowy obowiązek opracowania wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy jest zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść programu. Wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 2 ustawy, obligatoryjnie muszą zostać ustalone w programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Pominięcie bądź niewypełnienie dyspozycji któregoś z obligatoryjnych elementów powoduje, iż taka uchwała dotknięta jest istotną wadą prawną. 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 tym przepisem, w przeciwnym wypadku konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości (por.: wyrok WSA we Wrocławiu z 16 września 2014 r., IV SA/Wr 201/14, wyrok WSA w Lublinie z 30 września 2014 r., II SA/Lu 670/14, wyrok WSA w Łodzi z 2 lutego 2017 r., III SA/Łd 956/16; wyrok WSA w Gliwicach z 15 czerwca 2020 r., II SA/Gl 1456/19 - CBOSA).

W świetle powyższego, organ nadzoru stwierdza, iż badana uchwała nie zawiera w swej treści kompletnej regulacji wszystkich spośród obligatoryjnych elementów, wymaganych na mocy art. 21 ust. 2 ustawy.

W rozdziale 1. Programu przedstawiono aktualną wielkość oraz stan techniczny posiadanego zasobu mieszkaniowego (§ 1 wraz z Tabelą nr I). W Programie brakuje natomiast prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach obowiązywania Programu. W ocenie organu nadzoru, pominięcie w uchwale prognozy wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach stanowi niepełne wykonanie delegacji ustawowej z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy i jest podstawą do stwierdzenia nieważności całej uchwały.

W ocenie organu nadzoru, unormowania dot. "Zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu" zawarte w Rozdziale 4. Programu nie wypełniają delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. W § 4 ust. 5 Programu ustanowiono następujące czynniki obniżające stawkę bazową czynszu: "ze względu na wyposażenie lokalu zmniejsza się za brak urządzenia technicznego w lokalu mieszkalnym o: 15% - za brak WC, 15% - za brak CO, 15% - za brak łazienki, 15% - za brak wody bieżącej". Jak wynika z aktualnego brzmienia orzecznictwa sądownoadministracyjnego, regulując zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu, rada gminy jest zobligowana uwzględnić co najmniej wszystkie wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy czynniki (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 kwietnia 2020 r. I OSK 837/19; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 czerwca 2010 r. I OSK 410/10 - CBOSA). Zgodnie z ww. przepisem 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. Oznacza to, że wszystkie wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy czynniki muszą zostać uwzględnione przy ustalaniu czynszu. Program powinien konkretyzować, w jaki sposób czynniki wpływają na wartość użytkową lokali i rada winna również dokonać ich wartościowania. Zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, wyrażonym w wyroku z 15 czerwca 2020 r. II SA/Gl 1456/19, CBOSA: "Regulując zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu Rada powinna była uwzględnić co najmniej wszystkie wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy 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".

W uchwale pominięto czynniki wymienione w art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 ustawy, tj. położenie budynku, położenie lokalu w budynku i ogólny stan techniczny budynku. Oceniana uchwała nie reguluje zatem w sposób kompletny warunków obniżania czynszu, a co za tym idzie, jest pozbawiona elementu obligatoryjnego, co w świetle obowiązujących przepisów, należy uznać za niedopuszczalne.

W Programie uregulowano także kwestię dot. częstotliwości "podwyższania stawki podstawowej czynszu" (§ 4 ust. 3 Programu). Organ nadzoru podkreśla, że brak jest podstawy prawnej do regulowania przez radę w Programie postanowień dot. częstotliwości podwyżek czynszu. Wskazać należy, że kwestie związane z trybem i częstotliwością dokonywania podwyżek czynszu zostały uregulowane w art. 8 - 9 ustawy, przy czym, co istotne rada, jako organ stanowiący gminy, nie została upoważniona do

wypowiadania się w powyższych kwestiach. Realizacja tych norm ustawy w tym zakresie należy do organu wykonawczego gminy.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy obligatoryjnym elementem przedmiotowego programu jest „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”. Wymienione kwestie unormowano w rozdziale 5 Programu, gdzie przyjęto w § 5, że: "Mieszkaniowym zasobem gminy zarządza Wójt Gminy Ceków-Kolonia" (ust. 1), "Zadania z zakresu zarządu mieszkaniowym zasobem gminy, obejmują w szczególności: 1) zapewnienie najemcom lokali podstawowych warunków mieszkaniowych; 2) przeprowadzanie remontów, bieżącej konserwacji i modernizacji lokali i budynków; 3) utrzymanie w należyтым stanie technicznym nieruchomości oraz znajdujących się na nich urządzeń i zieleni; 4) prowadzenie spraw związanych z najmem lokali poprzez zawieranie umów najmu, pobieranie czynszu i innych opłat. związanych z najmem lokali" (ust. 2). Ze wskazanych wyżej unormowań nie wynika jednak czy przewidywane są zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach. Rada nie wypełniła zatem w sposób kompleksowy delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z treścią art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy program winien również określać 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.

W Rozdziale 7. Programu uregulowano zagadnienie dot. wysokości kosztów w kolejnych latach i ujęto je w Tabeli nr 3, gdzie wskazano koszty: bieżącej eksploatacji, remontów i modernizacji, koszty inwestycyjne - z podziałem na kolejne lata. Rada nie określiła jednak kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, w kolejnych latach. Organ nadzoru podkreśla, że jeśliby nawet takie koszty nie występowały, np. z uwagi na brak tego typu nieruchomości, to informacja w tym zakresie winna znaleźć się w treści niniejszego Programu.

Organ nadzoru zauważa, że rada nie wypełniła także delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy, z którego wynika, że Program zawiera "opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności: (...) niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali". Oceniany Program nie zawiera regulacji dot. niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali. Pominięcie w Programie powyższego, obligatoryjnego elementu stanowi istotne naruszenie prawa mające wpływ na ważność całej uchwały.

Ponadto, zgodnie 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. Zastosowane w Programie pojęcie "lokalu socjalnego" nie znajduje oparcia w obowiązującym brzmieniu przepisów ustawowych i stanowi istotne naruszenie prawa (Rozdział 1. § 1 ust. 4 Programu).

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru pominięcie przez radę, któregokolwiek z elementów programu wymienionego w art. 21 ust. 2 ustawy skutkuje niepełną realizacją upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętej uchwały. Skoro we wskazanym wyżej przepisie ustawodawca posłużył się sformułowaniem "w szczególności", to należy ten zapis interpretować w ten sposób, iż rada gminy podejmując uchwałę w przedmiotowym zakresie winna w niej uregulować co najmniej zagadnienia wymienione przez ustawodawcę.

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.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Ceków-Kolonia

Wójt Gminy Ceków-Kolonia