



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 11 maja 2023 r.

Poz. 5026

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.243.2023.6

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 LIV.386.2023 Rady Gminy Zakrzewo z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Zakrzewo na lata 2023-2027” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 marca 2023 r. Rada Gminy Zakrzewo podjęła uchwałę nr LIV.386.2023 w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Zakrzewo na lata 2023-2027”, zwaną dalej: "uchwałą" lub "Programem".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40) oraz 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. z 2022 r. poz. 172, ze zm. poz. 1561 i poz.2456)".

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 ocenie organu nadzoru, unormowania dot. "Zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu" zawarte w Rozdziale 5. Programu nie wypełniają delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. W § 15 ust. 1 Programu ustanowiono następujące czynniki obniżające stawkę czynszu: "Wysokość stawki czynszu za lokal mieszkalny uzależnia się od stanu technicznego budynku, jego wyposażenia w instalacje, wieku oraz położenia". W § 15 ust. 2 Programu wskazano współczynnik wysokości czynszu uwzględniający obniżenia czynszu (dane ujęto w tabeli), z którego wynika że wysokość czynszu zróżnicowano ze względu na: rok budowy, centralna ciepła woda, centralne ogrzewanie, łazienka, wc, instalacja wodno-kanalizacyjna. 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 i 2 ustawy, tj. położenie budynku i położenie lokalu w budynku. Czynniki dot. "położenia" wskazany został ogólnikowo w treści § 15 ust. 1 Programu, jednakże jego treść i waga nie zostały skonkretyzowane w tabeli znajdującej się w Rozdziale 5. ani innych postanowieniach Programu. 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. ulepszeń w zajmowanym lokalu (§ 17 Programu). Organ nadzoru podkreśla, że brak jest podstawy prawnej do regulowania przez radę w Programie postanowień dot. ulepszeń. Wskazać należy, że zagadnienia związane z poruszaną kwestią zostały uregulowane w art. 6d ustawy, który stanowi że: "Najemca może wprowadzić w lokalu ulepszenia tylko za zgodą wynajmującego i na podstawie pisemnej umowy określającej sposób rozliczeń z tego tytułu". Rada, jako organ stanowiący gminy, nie została upoważniona do wypowiedzania się w powyższej kwestii. Realizacja norm ustawy w tym zakresie należy do organu wykonawczego gminy w wykonaniu umowy.

Organ nadzoru zauważa również, iż rada w § 19 ust. 1 pkt 1) Programu uregulowała, iż: "Obniżka (czynszu) będzie udzielana na 6 miesięcy po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego i otrzymaniu informacji o utrzymujących się niskich dochodach najemcy, obniżka może być udzielana na kolejny okres 6 miesięcy". Podczas gdy zgodnie z wolą prawodawcy wprost wyartykułowaną w art. 7 ust. 3 ustawy obniżki czynszu dla najemców o niskich dochodach udziela się na 12 miesięcy i okres ten ma zastosowanie niezależnie od tego, czy obniżka jest przyznawana pierwszy raz, czy kolejny. Organy gminy - wobec kategorycznego brzmienia ww. unormowania - nie są upoważnione do wydłużania bądź skracania okresu, na jaki przyznawana jest obniżka czynszu dla najemców osiągających niskie dochody, stąd też, wskazane w § 19 ust. 1 pkt 1) Programu uregulowanie w sposób istotny narusza obowiązujące przepisy prawa.

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 8. Programu uregulowano zagadnienie dot. wysokości kosztów w kolejnych latach i ujęto je w Tabeli (§ 26 Programu), gdzie wskazano wydatki na remonty i modernizacje z podziałem na kolejne lata. Rada nie określiła jednak: kosztów bieżącej eksploatacji w kolejnych latach; kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli w kolejnych latach; kosztów inwestycyjnych w kolejnych latach. Organ nadzoru podkreśla, że jeśliby nawet takie koszty nie występowały, 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 (§ 3 pkt 1 Programu, § 5 ust. 2 Programu - tabela "Wykaz budynków i lokali stanowiących własność Gminy Zakrzewo", § 5 ust. 3 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 Zakrzewo

Wójt Gminy Zakrzewo