



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 8 lutego 2023 r.

Poz. 1494

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.21.2023.8

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 stycznia 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)

orzekam

nieważność uchwały nr XLIV/295/2022 Rady Miasta Słupcy z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Słupcy na lata 2023-2027”- ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 22 grudnia 2022 r. Rada Miasta Słupcy podjęła uchwałę nr XLIV/295/2022 w sprawie „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Słupcy na lata 2023-2027”, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 21 ust. 1 pkt. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U.2022 poz. 172 z późn.zm.”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 29 grudnia 2022 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej "Konstytucja RP", organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 21 stycznia 2009 r. III SA/Łd 564/08; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. We Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r. II SA/Wr 364/98, opublikowano w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej "CBOSA").

Jednym z podstawowych zadań władzy publicznej jest prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. W szczególności ma to się przejawiać w przeciwdziałaniu bezdomności, wspieraniu rozwoju budownictwa socjalnego oraz popieraniu działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (art. 75 ust. 1 Konstytucji RP).

Rozwinięciem powołanego przepisu Konstytucji RP są art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), dalej "ustawa o samorządzie gminnym", który stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie gminnego budownictwa mieszkaniowego należy do zadań własnych gminy oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r.

o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 172 ze zm.), dalej "ustawa", który stanowi, że do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej.

W myśl art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy, rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel.

Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, stosownie do art. 21 ust. 2 ustawy, 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".

W zakresie przedmiotowym przepis art. 21 ust. 2 ustawy nie tworzy zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, o czym świadczy użyte wyrażenie "w szczególności". Zaakcentować jednak należy, że uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w tym przepisie, co oznacza, iż omawiana delegacja ustawowa nie ma charakteru zamkniętego. Istotne jest jednak, aby rada w programie zamieściła postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Pominięcie bądź niewypełnienie dyspozycji któregoś z obligatoryjnych elementów powoduje, iż taka uchwała dotknięta jest istotną wadą prawną skutkującą koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 stycznia 2021 r. II SA/Wa 1197/20, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 18 lutego 2020 r. III SA/Łd 1071/19, CBOSA).

Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Słupcy na lata 2023-2027 stanowi załącznik do uchwały, dalej "Program".

Organ nadzoru zauważa, że w Programie Rada Miasta Słupcy nie zawarła prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego w poszczególnych latach, a wyłącznie wskazała aktualny stan techniczny zasobu mieszkaniowego (§ 12 Programu – tabela nr 9).

W związku z tym, że Program nie zawiera prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy, w poszczególnych latach, o której mowa w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, w ocenie organu nadzoru, stanowi to istotne naruszenie prawa, które skutkować musi stwierdzeniem nieważności całej uchwały.

Rada nie wypełniła także delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy w rozdziale 5. ("Zasady polityki czynszowej, warunki obniżania i podwyższania czynszu") Programu.

Zgodnie bowiem z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, przyjęty uchwałą wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, winien obejmować zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. W myśl art. 8 pkt 1 ustawy, jeżeli właścicielem jest jednostka samorządu terytorialnego, stawki czynszu, o których mowa w art. 7, ustala organ wykonawczy tej jednostki w przypadku gminy - zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4. Zasady polityki czynszowej są zatem wiążące przy ustalaniu stawek czynszu przez organ wykonawczy gminy.

Z kolei w myśl art. 7 ust. 1 ustawy, w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1m² 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".

Tymczasem rada w § 24 Programu ustaliła następujące "czynniki obniżające stawkę podstawową czynszu o której mowa w 14 ust.1": 1) lokal bez centralnej ciepłej wody, 2) lokal bez centralnego ogrzewania, 3) lokal bez łazienki, 4) lokal bez wc, 5) lokal bez instalacji wodnej, 6) lokal bez instalacji kanalizacyjnej.

Jak wynika z aktualnego orzecznictwa sądowoadministracyjnego, przy określaniu zasad polityki czynszowej rada gminy zobowiązana jest do uwzględnienia czynników mających wpływ na wysokość stawek czynszu określonych w art. 7 ust. 1 ustawy (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). Oznacza to, że wszystkie z wymienionych w art. 7 ust. 1 ustawy czynników muszą zostać uwzględnione przy ustalaniu czynszu, i to w sposób szczegółowy. 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 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".

Treść § 24 Programu wskazuje, że rada, określając zasady polityki czynszowej i warunki obniżania czynszu, uwzględniła wyłącznie jeden z czynników, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy, tj. wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje, a pozostałe czynniki nie zostały wymienione w uchwale. Brak uwzględnienia wszystkich czynników uznać należy za istotne naruszenie norm art. 21 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy.

Organ nadzoru podkreśla, 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, w tabeli nr 17 ("Planowane wydatki na utrzymanie zasobu mieszkaniowego (w tys. zł)", rada wskazała koszty: związane z administracją i bieżącym utrzymaniem budynków komunalnych, remontów budynków komunalnych, remontów i utrzymywania nieruchomości wspólnej - z podziałem na kolejne lata. Rada nie wskazała jednak kosztów inwestycyjnych. Jeśliby nawet takie koszty nie występowały, np. z uwagi na brak planowanych inwestycji, to informacja w tym zakresie winna znaleźć się w treści Programu.

Rada, uchwalając Program, nie wypełniła zatem w sposób wyczerpujący delegacji ustawowej wynikającej z treści art. 21 ust. 2 ustawy. Skoro w powołanym przepisie ustawodawca posłużył się sformułowaniem "w szczególności", to należy ten zapis interpretować w ten sposób, że rada gminy, podejmując uchwałę w przedmiotowym zakresie, winna w niej uregulować co najmniej zagadnienia wymienione przez ustawodawcę. Nie oznacza to jednak, że dodatkowo nie może uregulować w takiej uchwale jeszcze innych kwestii. Skoro ustawodawca nałożył na gminę określone obowiązki, to rolą rady było ich skonkretyzowanie. Zaznaczyć należy, że- jak sama nazwa na to wskazuje - jest to jedynie program gospodarowania nieruchomościami. Oczywiście zatem jest, że dane w nim zawarte są jedynie prognozą/planem jakiegoś działania i mogą w przyszłości ulec zmianie.

Biorąc powyższe pod uwagę, 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 Miasta Słupcy

Burmistrz Miasta Słupcy