



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 8 lutego 2023 r.

Poz. 1502

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.28.2023.4

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 XXXVII/252/2022 Rady Miejskiej w Ujściu z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Ujście w latach 2023 - 2028- ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2022 r. Rada Miejska w Ujściu podjęła uchwałę nr XXXVII/252/2022 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Ujście w latach 2023 - 2028, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) oraz art. 4, 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 (Dz. U. z 2022 r. poz. 172 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 30 grudnia 2022 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zwaną dalej "Konstytucją 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, opublikowane 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), zwana 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.), zwana dalej "u.o.p.l.", 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 u.o.p.l., 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 u.o.p.l., 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 u.o.p.l. 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 Gminy Ujście na lata 2023-2028 stanowi załącznik do uchwały, dalej "Program".

Organ nadzoru zauważa, iż w przedmiotowym Programie Rada Miejska w Ujściu nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 4 u.o.p.l. w Rozdziale 5 ("Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu").

Zgodnie bowiem z art. 21 ust. 2 pkt 4 u.o.p.l., przyjęty uchwałą wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, winien obejmować zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. W myśl art. 8 pkt 1 u.o.p.l., 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 u.o.p.l., 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 ust. 5Rozdziału 5 Programu uregulowała, iż: "Ustala się ramowe czynniki obniżające lub podwyższające stawki czynszu w zależności od położenia budynku, położenia lokalu w budynku, oraz wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje: (...) b) czynniki obniżające stawki

czynszu: - brak urządzeń wod. – kan. -30%, - lokal położony na terenach wiejskich -20%, - mieszkanie w suterenie -20%”.

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 u.o.p.l. (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 wymienione w art. 7 ust. 1 u.o.p.l. 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 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". Rada w Programie uwzględniła następujące czynniki: położenia budynku, położenia lokalu w budynku oraz wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje, nie został natomiast wymieniony czynnik ogólnego stanu technicznego budynku. W konsekwencji przy określaniu zasad polityki czynszowej, rada winna uwzględnić wszystkie czynniki wskazane w art. 7 ust. 1 u.o.p.l. Brak uwzględnienia wszystkich czynników uznać należy za istotne naruszenie norm art. 21 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 7 ust. 1 u.o.p.l..

Organ nadzoru podkreśla, iż zgodnie z treścią art. 21 ust. 2 pkt 7 u.o.p.l. 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 badanym Programie, w Rozdziale 8, w Tabeli nr 11 ("Koszty utrzymania lokali we własności Gminy w 100%"), rada wskazała koszty: bieżącej eksploatacji, remontów i modernizacji lokali i budynków z podziałem na kolejne lata. Rada nie wskazała jednak kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli w kolejnych latach. Za wypełnienie delegacji ustawowej w tym zakresie nie sposób uznać postanowienia Programu w brzmieniu: "W budynkach w których Gmina jest współwłaścicielem budynku właściciel lokalu ponosi wydatki związane z utrzymaniem jego lokalu oraz uczestniczy w kosztach utrzymania nieruchomości wspólnej. Na pokrycie kosztów zarządu właściciele uiszczają zaliczki w formie bieżących opłat podlegających rozliczeniu po zbilansowaniu kosztów utrzymania nieruchomości w cyklach rocznych". Ponadto rada nie określiła kosztów inwestycyjnych w kolejnych latach. Odnosząc się do kosztów inwestycyjnych, organ nadzoru podkreśla, że jeśliby nawet takie koszty nie występowały, np. z uwagi na brak planowanych inwestycji to informacja w tym zakresie winna znaleźć się w treści niniejszego Programu.

Rada, podejmując przedmiotową uchwałę, nie wypełniła zatem w sposób wyczerpujący delegacji ustawowej wynikającej z treści art. 21 ust. 2 u.o.p.l. Skoro w przedmiotowym 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. 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. Ponadto zgodnie z art. 4 ust. 2 u.o.p.l.: "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 u.o.p.l. 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 (np. Rozdział 2 ust. 6, Rozdział 5 ust. 2 i 8 Programu).

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 Miejska w Ujściu

Burmistrz Ujścia