



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 14 lutego 2023 r.

Poz. 1852

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.30.2023.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 1 lutego 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 533/2022 Rady Miejskiej w Jastrowiu z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy i Miasta Jastrowie na lata 2022-2027” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 grudnia 2022 r. Rada Miejska w Jastrowiu podjęła uchwałę nr 533/2022 w sprawie uchwalenia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy i Miasta Jastrowie na lata 2022-2027”, dalej "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, poz. 583, poz. 1005, poz. 1079, poz. 1561) 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 (Dz. U. z 2022 r. poz. 172, poz. 975, poz. 1561)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 2 stycznia 2023 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.), 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 Gminy i Miasta Jastrowie na lata 2022-2027" stanowi załącznik do uchwały, dalej "Program".

Program, w Rozdziale 2 ("Prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego gminnego zasobu mieszkaniowego"), dalej "Rozdział 2 Programu", zawiera prognozę dotyczącą wielkości zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, jak i opis aktualnego stanu technicznego zasobu, zgodnie z dyspozycją art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy. Z kolei opis aktualnego stanu technicznego zasobu mieszkaniowego zawarto w Programie, w § 6 w Rozdziale 3 ("Analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali"), dalej "Rozdział 3 Programu" wraz z opisem stanu technicznego wyszczególnionych budynków (§ 6 ust. 6 w Rozdziale 3 Programu) przy użyciu zwrotów: "dostateczny", "średni", "dobry", "bardzo dobry", których znaczenie wyjaśniono w § 4 ust. 11 w Rozdziale 2 Programu. Program jednak nie zawiera prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy z podziałem na poszczególne lata, 2022-2027, co jest wymogiem ustawowym, zgodnie z treścią 21 ust. 2 pkt 1. Za wypełnienie tej delegacji z pewnością nie można uznać § 5 ust. 3 w Rozdziale 2 Programu o treści: "Wysokość posiadanych środków finansowych determinuje możliwości poprawy stanu technicznego budynków, a w związku z tym w latach 2022-2027 przewiduje się poprawę stanu technicznego budynków pod warunkiem zwiększenia na ten cel środków finansowych".

Tym samym rada pominęła jeden z obowiązkowych elementów, który winien znaleźć się w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. W ocenie organu nadzoru, naruszenie takie, stanowi istotne naruszenie prawa, które skutkować musi stwierdzeniem nieważności całej uchwały.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje również na pozostałe wady prawne ocenianego Programu.

Rada nie wypełniła w Programie również w całości delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 8 ustawy, bowiem jedynie w sposób częściowy wypełniła delegację w zakresie "opisu innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy". W § 12 zdanie pierwsze w Rozdziale 9 ("Opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem") Programu uregulowano, iż: "Z punktu widzenia rynku mieszkaniowego gmina realizuje swoje zadania poprzez tworzenie warunków do zaspokojenia niezbędnych potrzeb mieszkaniowych, dlatego wobec ograniczonych środków finansowych musi efektywnie wykorzystywać istniejący zasób mieszkaniowy. Gmina realizując opracowany program będzie przede wszystkim dążyła do osiągnięcia efektywnego gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, co w znacznej mierze wymagać będzie podjęcia następujących działań uzależnionych od: - systematycznej poprawy stanu technicznego budynków, - powiększenia istniejącego zasobu poprzez adaptacje powierzchni niemieszkalnych lub części wspólnych budynku na lokale mieszkalne, - wyłączenia ze sprzedaży lokali związanych ze stosunkiem pracy, - wybudowania budynków mieszkalnych przeznaczonych na lokale komunalne i socjalne, - eliminowania niekontrolowanego podnajmu lokali, - popierania zamian pomiędzy najemcami lokali komunalnych w przypadku, kiedy rodzina zajmująca lokal o wyższym standardzie z powodu trudności finansowych nie jest w stanie utrzymać takiego mieszkania na lokal o niższym standardzie, ze względu na stan zdrowia lub stopień niepełnosprawności, w celu uwolnienia lokalu socjalnego - likwidacji lokali niesamodzielnych - realizowanie procesu wycofywania udziału gminy z nieruchomości tzw. >małych< wspólnot". Rada pominęła jednak w Programie kwestie dotyczące niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali, o których mowa w art. 21 ust. pkt 8 ustawy.

Organ nadzoru ponadto zwraca uwagę, iż 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. 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: (...) prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach" weszła w życie w dniu 21 kwietnia 2019 r. na podstawie art. 2 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokalu socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 756). Należy podkreślić, że pomimo otwartego katalogu elementów wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, rada nie posiada kompetencji do wprowadzenia do ww. programu do używania pojęcia "lokal socjalny", co ma miejsce w przedmiotowym Programie. Zastosowane w Programie pojęcie "lokalu socjalnego" nie znajduje oparcia w obowiązującym brzmieniu przepisów ustawowych i stanowi istotne naruszenie prawa (§ 4 ust. 1 i ust. 3, § 7 ust. 2, § 8 ust. 16 oraz § 12 tiret czwarte Programu).

Rada, podejmując przedmiotową uchwałę, nie wypełniła zatem w sposób wyczerpujący delegacji ustawowej wynikającej z treści art. 21 ust. 2 pkt 1 i pkt 8a ustawy. 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. Zaznaczyć należy, iż jak sama nazwa na to wskazuje, jest to jedynie program gospodarowania nieruchomościami. Oczywiście zatem jest, iż 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 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 Jastrowiu

Burmistrz Gminy i Miasta Jastrowie