



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 marca 2023 r.

Poz. 2438

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.49.2023.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 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 LVII/465/2023 Rady Miejskiej Śmigła z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Śmigiel w latach 2023-2027 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 stycznia 2023 r. Rada Miejska Śmigła podjęła uchwałę nr LVII/465/2023 w sprawie uchwalenia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Śmigiel w latach 2023-2027, dalej jako „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie „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, 1561, 2456) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 40)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 31 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).

Organ nadzoru stwierdza, że rada nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy - zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu.

Zgodnie bowiem z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem 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 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".

Tymczasem rada w § 15 ust. 1 uchwały ustaliła następujące „czynniki obniżające stawki czynszu: 1) lokalizacja mieszkania na wsi, 2) lokal położony na poddaszu, 3) budynek będący w niedostatecznym stanie technicznym”.

Jak wynika z aktualnego orzecznictwa sądownoadministracyjnego, 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 2020 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 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 § 15 uchwały wskazuje, że rada, określając zasady polityki czynszowej i warunki obniżania czynszu, uwzględniła trzy czynniki, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy, tj. położenie budynku, położenie lokalu w budynku, ogólny stan techniczny budynku, a pominęła wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan. Brak uwzględnienia wszystkich czynników wymienionych w art. 7 ust. 1 ustawy uznać należy za istotne naruszenie norm art. 21 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy powodujące konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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 lokali 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 pojęcia „lokal socjalny”, co ma miejsce w przedmiotowej uchwale. Zastosowane w uchwale pojęcie „lokalu socjalnego” nie znajduje oparcia w obowiązującym brzmieniu przepisów ustawowych i stanowi istotne naruszenie prawa (§ 1 pkt 1, w tytule Rozdziału 2, w tabeli w § 3 ust. 1 i ust. 2, § 4, § 5, § 6, § 9, § 13 pkt b, § 15 ust. 3 uchwały).

Jednocześnie organ nadzoru podkreśla, że brak jest podstawy prawnej do regulowania przez radę w uchwale zasad dotyczących podwyżek czynszu. Przysługująca radzie delegacja do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, w tym również do określenia zasad polityki czynszowej, nie daje jej upoważnienia do określania obowiązków stron umowy najmu związanych z dokumentowaniem istnienia czynników podwyższających lub obniżających wysokość czynszu ani kwestii związanych z dokonywaniem ulepszeń lokalu. Tymczasem w § 20 uchwały rada postanowiła: „W czasie trwania stosunku najmu wynajmujący może podwyższyć stawkę czynszu, jeśli dokonał w lokalu ulepszeń mających wpływ na wysokość czynszu. Przed zmianą umowy najmu zmieniającą wysokość czynszu, należy sporządzić protokół stwierdzający fakt powstania czynników przedstawionych w § 15 ust. 2.” W ocenie organu nadzoru, powyższe postanowienia uchwały wykraczają poza granice upoważnienia przysługującego radzie na mocy ustawy. Kwestie związane z trybem dokonywania podwyżek czynszu zostały uregulowane w art. 8 - 9 ustawy. Realizacja tych norm oraz konstruowanie i realizacja zapisów umowy cywilnoprawnej w tym zakresie (np. związanych z dokumentowaniem istnienia czynników podwyższających lub obniżających wysokość czynszu lub kwestii związanych z dokonywaniem ulepszeń lokalu) należy do organu wykonawczego gminy.

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 Śmigła

Burmistrz Śmigła