



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 14 marca 2023 r.

Poz. 2809

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.54.2023.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 3 marca 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 LXVIII.589.2023 Rady Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w latach 2023 - 2027 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 31 stycznia 2023 r. Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce podjęła uchwałę nr LXVIII.589.2023 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w latach 2023 - 2027, zwaną dalej "uchwałą" lub "Programem".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40), 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) oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 2 lutego 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).

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).

Program, w Rozdziale I ("Prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego gminnego zasobu mieszkaniowego w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne"), zawiera szczegółową prognozę dotyczącą wielkości zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, jak i opis aktualnej wielkości tego zasobu, zgodnie z dyspozycją art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy. Z kolei opis aktualnego stanu technicznego zasobu mieszkaniowego zawarto w Programie, w Rozdziale II pkt 2 ("Analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata"), w którym wskazano, że: "Obecny stan techniczny budynków znajdujących się w zasobie mieszkaniowym gminy jest dostateczny. Poprawy wymaga stan dachów, instalacji elektrycznych, instalacji wodno - kanalizacyjnych, instalacji centralnego ogrzewania. Prace remontowe przeprowadzane będą sukcesywnie w ramach posiadanych środków finansowych. Gmina i Miasto Nowe Skalmierzyce dysponuje starym zasobem mieszkaniowym. Powstająca od lat tzw. luka remontowa jest tak duża, że jej całkowite usunięcie jest w praktyce nieosiągalne. Priorytetowym celem remontów i modernizacji jest zapewnienie bezpieczeństwa lokatorom, w związku z tym w pierwszej kolejności podejmowane będą prace zmierzające do zabezpieczenia konstrukcji budynków, modernizacji i zabezpieczenia instalacji technicznych oraz zabezpieczenia przeciwpożarowego". W ocenie organu nadzoru Program zawiera tylko powyższe ogólne stwierdzenia na temat stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy, jednak nie zawiera prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy z podziałem na poszczególne lata 2023-2027, co jest wymogiem ustawowym, zgodnie z treścią art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy. Tym samym Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce 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.

W Rozdziale IV pkt 9 Programu Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce nie uregulowała w sposób prawidłowy, a tym samym nie wypełniła delegacji ustawowej, w zakresie określenia warunków obniżania czynszu. W ramach warunków obniżających czynsz Program uwzględnia bowiem tylko dwa wskazane ustawą czynniki obniżający wartość użytkową lokalu, tj. wyposażenie lokali w urządzenia techniczne i instalacje oraz położenia poszczególnych lokali. Zgodnie z Rozdziałem IV pkt 9 Programu, "Obniżki stosowane przy braku poszczególnych urządzeń i położenia lokalu: brak gazu - 5%, brak centralnego ogrzewania /CO/ - 5%, brak łazienki - 5%, położonych na terenie wiejskim - 5%". W świetle postanowień art. 7 ust. 1 pkt 1 - 4 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". Powyższy przepis nakłada ustawowo na gminę obowiązek ustalenia stawki czynszu z uwzględnieniem wszystkich enumeratywnie wyliczonych czynników. Przesłanki te muszą być bezwzględnie respektowane w uchwale organu stanowiącego gminy, niezależnie od okoliczności faktycznych i rzeczywistych uwarunkowań. Stanowią one bowiem minimum, które uchwałodawca powinien uwzględnić (por. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07). Pominiecie w regulacjach dotyczących warunków obniżania czynszu obligatoryjnych czynników ustawowych wpływającego na wysokość czynszu oznacza niewłaściwe, niepełne unormowanie obligatoryjnego elementu Programu, a tym samym niewypełnienie dyspozycji przepisu art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Organ nadzoru stwierdza, że zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy w rozpatrywanym Programie należało wskazać zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Rada Miasta i Gminy Nowe Skalmierzyce w Rozdziale V Programu nie zawarła takiego rodzaju regulacji i także z tego powodu nie wypełniła właściwie wskazanej delegacji ustawowej. W ocenie organu nadzoru w V Rozdziale Programu określono tylko sposób zarządzania lokalami i budynkami wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz wskazano na elementy polityki czynszowej, ale nie określono zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Takiego rodzaju naruszenie stanowi istotne naruszenie dyspozycji z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy.

Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce nie wypełniła w Rozdziale VIII Programu 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". Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce pominęła jednak w Programie kwestie dotyczące niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy.

Organ nadzoru stwierdza, że pominiecie przez Radę Miasta i Gminy Nowe Skalmierzyce któregoś z wymienionych w ustawie elementów wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi zaś istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością 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 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 (Rozdział I - dwie tabele, Rozdział II pkt 1 ust. 4 i 5, Rozdział II pkt 3, Rozdział IV pkt 8 i 9 [właściwy pkt 10], Rozdział V). Zastosowane w Programie pojęcie "lokalu socjalnego" nie znajduje oparcia w obowiązującym brzmieniu przepisów ustawowych i stanowi istotne naruszenie prawa.

Należy także wskazać, iż Program nie został podzielony na właściwe jednostki redakcyjne określone w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. 2016 r. poz. 283). Zgodnie bowiem z § 143 w związku z § 124 załącznika do ww. rozporządzenia, podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf, który dzieli się na ustępy, ustępy dzielą się na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Tymczasem organ nadzoru stwierdza, że z treści rozpatrywanego Programu wynika, że jego merytoryczna część została podzielona tylko na jeden paragraf oraz rozdziały i punkty. Organ nadzoru stwierdza także, że w Programie nie zachowano w pełni właściwej chronologii numerycznej poszczególnych regulacji, i tak w Rozdziale II dwukrotnie występuje punkt 3, w Rozdziale IV dwukrotnie występuje pkt 9, a w tabeli w Rozdziale VI pkt 1 podzielono wiersze na Lp. 1,2,4 zamiast chronologicznie na wiersze Lp. 1,2,3. Takiego rodzaju uchybienia powodują, że Program nie spełnia w pełni wymogów spójności i precyzyjności zapisów aktów prawa miejscowego.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

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 Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce

Burmistrz Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce