



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 31 stycznia 2024 r.

Poz. 1352

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.713.2023.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr LXIX/396/2023 Rady Gminy Łęka Opatowska z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Łęka Opatowska - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 20 grudnia 2023 r. Rada Gminy Łęka Opatowska podjęła uchwałę nr LXIX/396/2023 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Łęka Opatowska. Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Łęka Opatowska na lata 2024-2028 stanowi załącznik do ww. uchwały, zwany dalej „Programem”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 4 ust. 1 i 2, 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 725) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, ust. 2 pkt 3, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz.40 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 27 grudnia 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.) 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 WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, 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 ze zm.), zwanej dalej "u.s.g.", 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 2023 r. poz. 725), zwanej 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 u.s.g. 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".

Podnieść należy, iż wydanie aktu prawa miejscowego polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają, oczywiście w ramach ustawowych upoważnień (por. wyrok NSA z 14 maja 2015 r., II OSK 862/15, CBOSA).

W Rozdziale 3 Programu („Analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata”), rada nie przedstawiła planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata. Rada przedstawiła jedynie analizę potrzeb, priorytety przedmiotowe realizacji przedsięwzięć remontowych, cel polityki remontowej nieruchomości, a tymczasem zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy, w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy wskazuje się plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata. W związku z powyższym, że rada nie wykonała w sposób pełny delegacji ustawowej art. 21 ust. 2 pkt 2 u.o.p.l., istotnie naruszyła prawo.

Stosownie do art. 21 ust. 2 pkt 6 u.o.p.l. rada gminy zobowiązana jest do przedstawienia w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach. Tymczasem w § 4 przedmiotowego Programu, uchwalonego na lata 2024 - 2028, Rada Gminy Łęka Opatowska przedstawiła jedynie ogólną informację o źródłach finansowania tego Programu w tym okresie. Zdaniem organu nadzoru, pominięcie w przedmiotowej uchwale wskazania źródeł

finansowania gospodarki mieszkaniowej gminy w poszczególnych latach oznacza niepełne wykonanie delegacji ustawowej określonej w art. 21 ust. 2 pkt 6 u.o.p.l., co stanowi istotne naruszenie prawa.

Stosownie do art. 21 ust. 2 pkt 3 u.o.p.l. rada gminy zobowiązana jest do przedstawienia w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach. Tymczasem w § 6 przedmiotowego Programu, uchwalonego na lata 2024 - 2028, Rada Gminy Łęka Opatowska przedstawiła zasady, cele, zasady wyłączenia, odmowy sprzedaży lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Łęka Opatowska w tym okresie. Zdaniem organu nadzoru, pominięcie w przedmiotowej uchwale planowania sprzedaży lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Łęka Opatowska w poszczególnych latach oznacza niepełne wykonanie delegacji ustawowej określonej w art. 21 ust. 2 pkt 3 u.o.p.l., co stanowi istotne naruszenie prawa.

Dodatkowo należy stwierdzić, że zapisy z rozdziału 5 Programu dopuszczające planowaną sprzedaż lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Łęka Opatowska (§ 6 ust. 1 Programu) są sprzeczne z § 18 ust. 3 Programu, w którym wskazano, że "Nie planuje się w latach 2024-2028 sprzedaży lokali mieszkalnych będących w zasobie Gminy Łęka Opatowska". Uchwała w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy jest aktem prawa miejscowego, w związku z powyższym taki akt prawny powinien być spójny, jednoznaczny i nie zawierać sprzecznych zapisów.

W § 12 ust. 4 Programu Rada Gminy Łęka Opatowska określiła warunki obniżania czynszu stanowiąc, że „Ustala się czynniki obniżające wartość użytkową lokalu, mające wpływ na wysokość stawki czynszowej: a) czynniki główne: 1) mieszkanie bez systemu grzewczego (-) 10% 2) mieszkanie bez łazienki (-) 10% 3) mieszkanie bez WC (-) 10% 4) mieszkanie bez kuchni (-) 6% lub z kuchnią bez naturalnego oświetlenia b) czynniki dodatkowe: 1) mieszkanie w budynku substandardowym (-) 10% 2) mieszkanie w suterenie (-) 10%”.

Tymczasem w orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, by rada gminy będąca właścicielem lokali stanowiących gminny zasób lokalowy, ustalając stawkę czynszową z tytułu ich wynajmowania, określała ją przy uwzględnieniu co najmniej wymienionych w pkt 1 - 4 art. 7 ust. 1 u.o.p.l. kryteriów (por. wyroki NSA z 28 kwietnia 2020 r., I OSK 837/19; z 25 czerwca 2010 r., I OSK 410/10; z 12 lutego 2008 r., I OSK 1764/07, CBOSA). W konsekwencji przy określaniu zasad polityki czynszowej, w tym czynników obniżających stawkę czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, Rada Gminy Łęka Opatowska winna co najmniej uwzględnić wskazane w art. 7 ust. 1 u.o.p.l. okoliczności, tj. położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, a także ogólny stan techniczny budynku. Brak uwzględnienia któregośkolwiek z ww. czynników uznać należy za istotne naruszenie norm art. 21 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 7 ust. 1 u.o.p.l. Analiza norm prawnych przyjętych w przedmiotowej uchwale wskazuje, że nie wszystkie powyższe czynniki zostały uwzględnione przy określaniu wysokości ustalanego czynszu (brak określenia położenia budynku oraz ogólnego stanu technicznego budynku).

Jednocześnie organ nadzoru zauważa, że w § 16 Programu rada przyjęła: „Czynsz najmu i inne opłaty, w tym niezależne, za lokale wymienione w § 9, § 14 ust. 3 płacone są z góry, w terminie 14 dni od daty wystawienia faktury, na wskazany przez wynajmującego rachunek, za wyjątkiem przypadków, gdy strony pisemnie ustalą zmianę terminu lub formę zapłaty”.

W ocenie organu nadzoru, rada wprowadzając wskazany powyżej zapis, przekroczyła granice przysługującego jej upoważnienia ustawowego. Rada nie jest stroną umowy najmu i w związku z tym nie jest uprawniona do ustalenia terminu, sposobu w jakim winny być uiszczane należności czynszowe (wyrok WSA we Wrocławiu z 18 lipca 2012 r., IV SA/Wr 131/12, CBOSA).

W ocenie organu nadzoru pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych w art. 21 ust. 2 u.o.p.l. elementów Programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Skoro zatem przedmiotowa uchwała nie reguluje w sposób kompletny, tj. przy uwzględnieniu wszystkich warunków określonych art. 21 ust. 2 u.o.p.l., wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy i jest tym samym pozbawiona elementów obligatoryjnych, to w konsekwencji należy stwierdzić jej nieważność w całości z uwagi na niepełną realizację normy kompetencyjnej.

Informacyjnie podnieść należy, iż katalog czynników zawarty w art. 21 ust. 2 u.o.p.l. jest katalogiem otwartym, a zatem nie ma przeszkód prawnych, by rada gminy, uchwalając wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, mogła uwzględniać także i inne warunki w tym zakresie.

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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Łęka Opatowska

Wójt Gminy Łęka Opatowska