



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 31 stycznia 2024 r.

Poz. 1368

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.31.2024.4

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 L/461/2023 Rady Gminy Przygodzice z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Przygodzice na lata 2024-2028-ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 21 grudnia 2023 r. Rada Gminy Przygodzice podjęła uchwałę nr L/461/2023 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Przygodzice na lata 2024-2028, dalej: „uchwała”. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Przygodzice na lata 2024-2028 stanowi załącznik do uchwały, dalej jako: „Program”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust.2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) w związku z art. 21 ust.1 pkt 1, ust. 2 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)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 28 grudnia 2023 r.

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

Do podjęcia przedmiotowej uchwały upoważnia radę art. 21 ust. 1 pkt 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), dalej jako „ustawa”. Z treści art. 21 ust. 2 ustawy wynika, że: „Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy 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".

Ustawodawca określając w art. 21 ust. 2 ustawy materię, którą winien regulować program posłużył się zwrotem „w szczególności”, co oznacza, iż omawiana delegacja ustawowa nie ma charakteru zamkniętego. Istotne jest jednak, aby rada gminy w programie zamieściła postanowienia odnoszące się do co najmniej wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Pominięcie bądź niewypełnienie dyspozycji któregoś z obligatoryjnych elementów powoduje, iż taka uchwała dotknięta jest istotną wadą prawną. Realizacja upoważnienia wynikającego z ustawy wymaga bowiem ujęcia w programie wszystkich elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy i w sposób zgodny z tymże przepisem, w przeciwnym wypadku konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości (wyrok WSA w Gliwicach z 15 czerwca 2020 r., II SA/GI 1456/19, CBOSA).

Podkreślić w tym miejscu należy, że uchwała podejmowana na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11, CBOSA). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Odnosząc powyższe do ocenianego Programu, stwierdzić należy, że Program nie normuje wszystkich zagadnień enumeratywnie wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy.

W rozdziale 1 pkt 2 Programu przedstawiono obecną i prognozową wielkość zasobu mieszkaniowego Gminy Przygodzice w latach 2024-2028. Natomiast w rozdziale 1 pkt 8 rzeczono Programu przedstawiono informację na temat prognozowanego stanu technicznego zasobu mieszkaniowego.

W ocenie organu nadzoru we wskazanym przepisie Programu przedstawiono ogólne informacje na temat prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy Przygodzice, jednakże rada powinna była określić liczbę i stan techniczny (np. dobry, średni, zły, itp.) poszczególnych lokali, względnie budynków wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy we wszystkich latach obowiązywania Programu. Rada gminy nie określiła w rozdziale 1 pkt 8 Programu w sposób jednoznaczny prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy z podziałem na poszczególne lata 2024-2028, co jest wymogiem ustawowym, zgodnie z treścią art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy. Tym samym rada gminy pominęła jeden z obowiązkowych elementów, który winien znaleźć się w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Zdaniem organu nadzoru, pominięcie w Programie prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach obowiązywania Programu oznacza niepełne wykonanie delegacji ustawowej określonej w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy. Takiego rodzaju uchybienie stanowi istotne naruszenie prawa, które skutkować musi stwierdzeniem nieważności całej uchwały. Organ nadzoru zauważa, iż WSA w Wrocławiu w wyroku z 21 lutego 2013 r., IV SA/Wr 451/12, CBOSA podkreślił, iż: „Rada w przedmiotowym programie nie zawarła również treści dotyczących prognozy stanu technicznego lokali wchodzących w skład zasobu gminnego w poszczególnych latach obowiązywania planu. Zapisy uchwały dotyczą wyłącznie aktualnego stanu technicznego lokali wchodzących w skład gminnego zasobu mieszkaniowego. W takim przypadku regulacja programu nie wypełnia w całości postanowień art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, gdyż ustawodawca we wskazanym przepisie wprost określił, że prognoza wielkości zasobu mieszkaniowego gminy oraz prognoza stanu technicznego tego zasobu powinna zostać ustalona z podziałem na kolejne lata (...)”.

Z kolei w rozdziale 2 Programu rada nie przedstawiła planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata. Rada przedstawiła jedynie analizę potrzeb, 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 należy stwierdzić,

że rada nie wykonała w sposób pełny delegacji ustawowej art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto w rozdziale 4 lit B pkt 4 Programu rada przyjęła: „Podwyższanie stawki czynszu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, nie może być dokonywane częściej niż co 12 miesięcy, a termin ten biegnie od dnia obowiązywania poprzedniej podwyżki”.

Tymczasem dopuszczalna częstotliwość podwyższania czynszu została unormowana w art. 9 ust. 1b ustawy: „Podwyższanie czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, nie może być dokonywane częściej niż co 6 miesięcy. Termin ten biegnie od dnia, w którym podwyżka zaczęła obowiązywać”. Zdaniem organu nadzoru, rada nie ma upoważnienia do stanowienia o częstotliwości podwyżek czynszu, Kwestie związane z trybem dokonywania podwyżek czynszu zostały bowiem uregulowane w art. 8-9 ustawy. Dalej w rozdziale 4 lit B pkt 5 Programu rada uchwaliła, iż „Podwyższanie stawki czynszu następuje w formie pisemnej, za 3 miesięcznym okresem wypowiedzenia złożonym najpóźniej na koniec miesiąca kalendarzowego. Wypowiedzenia stawki najmu nie wymaga sporządzenia aneksu do umowy”. W ocenie organu nadzoru, rada wprowadzając ten zapis, przekroczyła granice przysługującego jej upoważnienia ustawowego. Rada nie jest bowiem stroną umowy najmu, w związku z tym nie jest ona uprawniona do ustalania sposobu i terminu wypowiedzenia tej umowy. Przy czym, co istotne rada, jako organ stanowiący gminy, nie została upoważniona do wypowiedzania się w powyższych kwestiach. To organ wykonawczy gminy, jako organ gospodarujący mieniem, w tym mieszkaniowym zasobem gminy i zawierający umowy z podmiotami wynajmującymi lokale w mieszkaniowym zasobie gminy, będzie dokonywał podwyżek czynszu z zastosowaniem zasad określonych w ustawie oraz wypowiadał umowy.

Jak wynika z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy, rada powinna określić w Programie 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. Rada nie określiła wszystkich kosztów wynikających z przywołanego przepisu tj. nie określiła kosztów modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. W ocenie organu nadzoru, rada powinna określić ww. koszty zgodnie z podziałem kosztów wynikającym z ustawy. Jeśliby nawet koszty wymienione w ww. przepisie ustawy nie występowały, to informacja w tym zakresie winna znaleźć się w treści Programu.

Organ nadzoru zauważa, iż w przedmiotowym Programie brak jest również odniesienia się do niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali (np. poprzez określenie czy są one planowane w okresie obowiązywania Programu), który również należy obowiązkowo uregulować, co wynika z art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy. Pominięcie w Programie powyższego, obligatoryjnego elementu stanowi istotne naruszenie prawa mające wpływ na ważność całej uchwały.

Stosownie do art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy rada gminy zobowiązana jest do przedstawienia w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach. Tymczasem w rozdziale 6 Programu, uchwalonego na lata 2024-2028, Rada Gminy Przygodzice 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 ustawie, co stanowi istotne naruszenie prawa - art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Ponadto 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. Zastosowane w Programie pojęcie "lokalu socjalnego" nie znajduje oparcia w obowiązującym brzmieniu przepisów ustawowych i stanowi istotne naruszenie prawa (np. rozdział 5 pkt 3 Programu).

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru pominięcie przez Radę Gminy Przygodzice, któregokolwiek z elementów programu wymienionego w art. 21 ust. 2 ustawy skutkuje niepełną realizacją upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętej uchwały. Skoro we wskazanym

wyżej 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.

Informacyjnie podnieść należy, iż katalog zagadnień zawarty w art. 21 ust. 2 ustawy jest katalogiem otwartym, a zatem nie ma przeszkód prawnych, by rada gminy, uchwalając wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, uwzględniła także i inne zagadnienia.

W tym stanie rzeczy, orzeczono 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

(-) Agata Sobczyk

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Przygodzice

Wójt Gminy Przygodzice