



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 12 lutego 2024 r.

Poz. 1732

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.36.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 2 lutego 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 LX/512/2023 Rady Gminy Kramsk z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Kramsk na lata 2024 -2030 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2023 r. Rada Gminy Kramsk podjęła uchwałę nr LX/512/2023 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Kramsk na lata 2024 -2030, dalej jako „uchwała”. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Kramsk na lata 2024-2030 stanowi załącznik do uchwały, dalej: „Program”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 7 ust. 2 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 2023 r. poz. 725)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 stycznia 2024 r.

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

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi 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”. Jak wynika z treści art. 21 ust. 2 ustawy: „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, że 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, że taka uchwała dotknięta jest istotną wadą prawną. Realizacja upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy wymaga bowiem ujęcia w programie wszystkich elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy i w sposób zgodny z tym przepisem, w przeciwnym wypadku konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości (wyrok WSA w Gliwicach z 15 czerwca 2020 r., II SA/Gl 1456/19, CBOSA).

Podkreślić w tym miejscu należy, że uchwała podejmowana na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze 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 zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia.

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

W rozdziale 2. Programu przedstawiono aktualną wielkość oraz stan techniczny posiadanego zasobu mieszkaniowego. Badając przedmiotowy Program, organ nadzoru stwierdził, że nie zostało wyczerpująco uregulowane istotne zagadnienie wskazane w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy w zakresie prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w kontekście poszczególnych lat. Zgodnie ze znaczeniem słownikowym, słowo "stan" znaczy tyle, co "sytuacja, w której ktoś lub coś się znajduje" (źródło: Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/stan;2523760.html>). Rada Gminy Kramsk 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. WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 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 (...)”. W ocenie organu nadzoru, pominięcie w uchwale prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach stanowi niepełne wykonanie delegacji ustawowej z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy i jest podstawą do stwierdzenia nieważności całej uchwały wraz z załączonym do niej Programem.

Ponadto rada nie uregulowała w sposób prawidłowy warunków obniżania czynszu, a tym samym nie wypełniła delegacji ustawowej w tym zakresie. Zawarte w art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy upoważnienie do uregulowania w przedmiotowym programie warunków obniżania czynszu musi być realizowane z uwzględnieniem art. 7 ust. 1 ustawy. Zgodnie z 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”. Powyższy przepis nakłada na gminę obowiązek uwzględnienia wszystkich enumeratywnie wyliczonych czynników kształtujących obniżenie czynszu za najem lokalu. 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 (wyrok NSA z 28 kwietnia 2020 r., I OSK 837/19, CBOSA). Tymczasem w rozdziale 5. "Zasady polityki czynszowej" Programu rada nie uwzględniła ustawowo wymaganych czynników, tj. położenia budynku, położenia lokalu w budynku, wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu, ogólnego stanu technicznego budynku. Ponadto rada winna jest dokonać wartościowania czynników wpływających na wartość czynszu. Zgodnie ze stanowiskiem WSA w Gliwicach, wyrażonym w wyroku z 15 czerwca 2020 r.,

II SA/GI 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 o czynnikach, 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”.

W niniejszej sprawie wskazano jedynie w powyższym rozdziale w § 15 ust. 9, iż: „O obniżkę czynszu mogą ubiegać się najemcy komunalnych lokali mieszkalnych, których średni miesięczny dochód na 1 członka rodziny w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku nie przekracza: 1) dla osoby samotnie gospodarującej – 80% najniższej emerytury obowiązującej na dzień złożenia wniosku, 2) dla osób pozostających w rodzinie – 60% najniższej emerytury obowiązującej na dzień złożenia wniosku, w przeliczeniu na 1 osobę.” oraz w ust. 10, że: „Najemca spełniający kryteria dochodowe może ubiegać się o obniżkę w wysokości 20 % kwoty czynszu w gospodarstwie jednoosobowym i 10% kwoty czynszu w gospodarstwie wieloosobowym.”. Zgodnie z treścią art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy przyjęty uchwałą wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym 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 wskazanymi w art. 21 ust. 2 pkt 4. Zasady polityki czynszowej są zatem wiążące przy ustalaniu stawek czynszu przez organ wykonawczy gminy.

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. W przedmiotowym Programie Rada Gminy Kramsk nie określiła kosztów wynikających z przywołanego przepisu. Jednocześnie organ nadzoru zauważa, iż nawet w sytuacji gdyby koszty wymienione w wymienionym przepisie nie występowały, to informacja w tym zakresie winna znaleźć się w treści Programu.

W ocenie organu nadzoru pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy 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 ustawy, 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 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, mogła uwzględniać także i inne zagadnienia i w tym zakresie.

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 Kramsk

Wójt Gminy Kramsk