



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 5 listopada 2024 r.

Poz. 3976

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.204.2024 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 30 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr IV/26/2024 Rady Miejskiej w Stopnicy z dnia 26 września 2024 r. w sprawie uchwalenia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Stopnica na lata 2024-2028 oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy” w całości.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Stopnicy na sesji w dniu 26 września 2024 r. podjęła uchwałę nr IV/26/2024 w sprawie uchwalenia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Stopnica na lata 2024-2028 oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy”. Uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 4 października 2024 r. Organ nadzoru w dniu 24 października 2024 r. zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej o wszczęciu postępowania nadzorczego, określając termin na złożenie wyjaśnień do dnia 28 października 2024 r. Wyjaśnienia zostały złożone w terminie.

Podstawę prawną uchwały stanowi m.in. 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 (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 725 – dalej zwana „Ustawą”). Zgodnie z ww. przepisem rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Art.21 ust. 2 Ustawy określa, 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.

Analiza „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Stopnica na lata 2024-2028 oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy” (zwanego dalej: „Programem”), stanowiącego załącznik do uchwały nr IV/26/2024, daje podstawę do stwierdzenia, że Rada Miejska w Stopnicy naruszyła w sposób istotny art. 21 ust. 2 pkt 4 Ustawy. Uchwała w sposób niekompletny reguluje zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu.

W Rozdziale IV punkcie 1 Programu wskazano, że w lokalach wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy ustala się stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową tj.

- 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.

Tym samym w treści Programu wymieniono jedynie czynniki przewidziane w art. 7 ust. 1 pkt 1 – 4 Ustawy, lokalny ustawodawca nie określił natomiast dla każdego z ww. czynników wpływających na obniżenie stawki czynszu za 1 m² wartości, o którą należy obniżyć czynsz.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w orzeczeniu z dnia 15 czerwca 2020 r., sygn. akt: II SA/GI 1456/19, dokonał wyjaśnienia w jaki sposób należy wykonać upoważnienie ustawowe zawarte w art. 21 ust. 2 pkt. 4 Ustawy. W powołanym wyroku wskazano, że 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. W dalszej kolejności w treści uzasadnienia wyroku wyjaśniono, że uregulowanie w sposób niekompletny zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu, zakwalifikować należy jako pozbawienie uchwały elementu obligatoryjnego, co stanowi podstawę stwierdzenia jej nieważności w całości, ze względu na niepełną realizację normy kompetencyjnej.

Tożsame stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 22 lutego 2023 r., sygn. akt: II SA/Ke 97/23, w którym zostało wskazane, że regulując zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu organ powinien był 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 - nie zaś, jak to uczynił - tylko jeden z tych czynników. Konieczne było także przypisanie każdemu z tych czynników określonej wartości, o którą obniżony zostanie czynsz.

Nadmienić przy tym należy, że stosownie do treści art. 8 pkt. 1 Ustawy jeżeli właścicielem jest jednostka samorządu terytorialnego, to w przypadku gminy stawki czynszu, o których mowa w art. 7 ustawy (stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali), ustala organ wykonawczy tej jednostki zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 Ustawy.

Z uwagi na okoliczność, że organ wykonawczy gminy zarządzeniem ustala stawki czynszu na podstawie zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu ustalonych w uchwale nr IV/26/2024 Rady Miejskiej w Stopnicy to uchwała ta powinna szczegółowo i precyzyjnie określać wszystkie czynniki mające wpływ na ustalaną stawkę czynszu.

Kwestię tę wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt: I OSK 212/14, gdzie wskazał, że wykonując (...) swoje upoważnienie, wynikające z art. 8 pkt 1 ustawy organ wykonawczy gminy musi mieć podstawy, zasady, wedle których ustalał będzie stawki czynszu w zasobie mieszkaniowym gminy, zatem ww. zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu, określone przez radę gminy w ramach wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Zależność między tymi dwoma aktami - uchwałą rady gminy w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy a zarządzeniem organu wykonawczego gminy - wójta, burmistrza, prezydenta miasta - w sprawie ustalania stawek czynszu można określić jak akt wykonawczy do ustawy, gdzie rolę ustawy pełni uchwała w sprawie wieloletniego programu, a rolę aktu wykonawczego - zarządzenie, uwzględniające zasady ustalone uchwałą. To uchwała, określając zasady polityki czynszowej w ramach wieloletniego programu, musi uwzględniać regulacje ustawy dotyczące czynszu, zaś zarządzenie ustalać ten czynsz zgodnie z wytycznymi tychże zasad. Jak zatem z zestawienia art. 8 pkt 1 i art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy wynika, zarządzenie, o którym mowa w art. 8 pkt 1 musi być poprzedzone i mieć za podstawę, uchwałę, o której mowa w art. 21 ust. 1 i art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Ponadto w Rozdziale V punkcie 1 Rada Miejska wskazała, że zarządzanie mieszkaniowym zasobem gminy należy do kompetencji Burmistrza i jest wykonywane w jego imieniu przez Referat Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta i Gminy Stopnica. Zdaniem organu nadzoru realizując normę kompetencyjną z art. 21 ust. 2 pkt 5 Ustawy, a tym samym określając 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, Rada nie była władna do określania podmiotu wykonującego czynności związane z zarządzaniem i administrowaniem mieszkaniowym zasobem gminy. Tym bardziej norma z art. 21 ust. 2 pkt 5 cytowanej ustawy nie daje radzie kompetencji do wskazywania z nazwy podmiotu, który wykonuje ww. czynności. Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 679 ze zm.), jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej (zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych) osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Do zawarcia takiej umowy w imieniu gminy uprawniony będzie wójt, jako organ reprezentujący ją na zewnątrz (art. 31 u.s.g.).

Jednocześnie w uchwale nie została zawarta regulacja dotycząca przewidywanych zmian w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach, o której mowa w art. 21 ust. 2 pkt 5 Ustawy.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także treść Rozdziału IX punkt 9 załącznika do uchwały, w którym uregulowano kwestie przyznania uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu osobom uprawnionym na mocy orzeczenia sądowego, podczas gdy art. 14 Ustawy kształtuje w sposób samodzielny i wyczerpujący zasady postępowania wobec osób które nabyły prawo do lokalu socjalnego na podstawie orzeczenia sądowego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 13 maja 2021 r., sygn. akt: III SA/GI 296/21).

Dodatkowo należy wskazać, iż Rada Miejska nie wprowadziła do Programu zapisów dotyczących sposobu poddania społecznej kontroli spraw dotyczących trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali. Jak zaś wynika z treści art. 21 ust. 3 pkt 5 Ustawy uchwała określająca zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinna określać tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej. Ustawodawca nie zdecydował się na prowadzenie jednolitego trybu społecznej kontroli w zakresie trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali. Każdorazowo rada gminy uchwalając te zasady ma obowiązek dostosować ten tryb do lokalnych warunków i potrzeb, jak również do samego trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali. Z orzecznictwa sądowego wynika, że sposób tej kontroli należy określić w zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 marca 2002 r. sygn. akt II SA/Wr 177/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2022 r. sygn. akt III OSK 1/22). Podnosi się nadto, że społeczna kontrola powinna sprowadzać się do możliwości dokonania oceny, czy określona osoba będąca członkiem wspólnoty samorządowej może uzyskać pomoc gminy w zaspokojeniu jej potrzeb mieszkaniowych w drodze zakwalifikowania jej do kręgu osób, z którymi może być zawarta umowa najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy (prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 7 kwietnia 2010 r. sygn. akt IV SA/Wr 9/10). Tym samym kontrola ta ma obejmować etap zarówno rozpatrywania, jak i załatwiania wniosków o najem lokali

zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 2010 r. sygn. akt: I OSK 997/09; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 lipca 2020 r. sygn. akt I OSK 3264/19).

Mając powyższe na względzie należało stwierdzić nieważność uchwały nr IV/26/2024 Rady Miejskiej w Stopnicy z dnia 26 września 2024 r. w sprawie uchwalenia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Stopnica na lata 2024-2028 oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy” w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. Wojewody Świętokrzyskiego
Wojewoda Świętokrzyski

Józef Bryk