



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 23 czerwca 2022 r.

Poz. 4806

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.169.2022.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 20 czerwca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XLII/283/22 Rady Gminy Turek z dnia 23 maja 2022 r. w sprawie Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Turek na lata 2022-2026 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 23 maja 2022 r. Rada Gminy Turek podjęła uchwałę nr XLII/283/22 w sprawie Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Turek na lata 2022-2026, dalej "uchwała". Załącznikiem do uchwały jest Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Turek na lata 2002-2026, dalej "Program".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559) 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 2022 r. poz. 172)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 24 maja 2022 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, opublikowano w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej, "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 2022 r. poz. 559 ze zm.), 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), dalej "ustawa o ochronie praw lokatorów", 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 o ochronie praw lokatorów, 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 o ochronie praw lokatorów, 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 o ochronie praw lokatorów 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/Was 1197/20, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 18 lutego 2020 r. III SA/Łd 1071/19).

W § 4 ust. 4 rozdziału 4 badanego Programu uregulowano: "Czynsz najmu za 1m² powierzchni użytkowej lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy ustala się na podstawie stawki bazowej za 1m² powierzchni użytkowej: a) Stawki czynszu za 1m² powierzchni użytkowej lokalu ustala się z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową, położenia lokalu

w budynku, wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu, ogólnego stanu technicznego budynku. b) Czynniki obniżające stawkę bazową czynszu: 1) położenie budynku nie wpływa na stawkę bazową czynszu - 0%, 2) położenie lokalu w budynku - w suterenie lub na poddaszu - 10%, 3) wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan: - lokal bez centralnego ogrzewania i ciepłej wody - 10%, - lokal bez łazienki i instalacji kanalizacyjnej - 10%, - lokal bez wc - 10%, - lokal bez instalacji wodnej - 10%".

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, przyjęty uchwałą Wieloletni Program Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym Gminy, winien obejmować zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. Zgodnie z art. 8 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, 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, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4. Zasady polityki czynszowej są zatem wiążące przy ustalaniu stawek czynszu przez organ wykonawczy gminy.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1m² powierzchni użytkowej lokali, z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową, a w szczególności: 1) położenia budynku, położenia lokalu w budynku; 3) wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu, 4) ogólnego stanu technicznego budynku".

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądownoadministracyjnym, przy określaniu zasad polityki czynszowej rada gminy zobowiązana jest do uwzględnienia czynników mających wpływ na wysokość stawek czynszu określonych w art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 kwietnia 2020 r. I OSK 837/19; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 czerwca 2010 r. I OSK 410/10; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 lutego 2008 r. I OSK 1764/07, CBOSA).

Oznacza to, że wszystkie z wymienionych w art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów czynników muszą zostać uwzględnione przy ustalaniu czynszu, i to w sposób szczegółowy. Program powinien konkretyzować, w jaki sposób czynniki wpływają na wartość użytkową lokali i rada winna również dokonać ich wartościowania. Zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego 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".

Tymczasem w uchwalonym Programie w odniesieniu do czynnika określonego w art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów (ogólny stan techniczny budynku), rada jedynie ogólnie powołała się na ww. czynnik - ogólnego stanu technicznego budynku - wpływający na wartość użytkową lokalu, co nie wyczerpuje obowiązku uszczegółowienia tego czynnika. Nie wiadomo bowiem jak ogólny stan techniczny budynku ma wpływać na wysokość czynszu najmu. Ponadto konieczne jest przypisanie ww. czynnikowi konkretnej wartości, o którą obniżony/podwyższony zostanie czynsz.

W konsekwencji przy określaniu zasad polityki czynszowej, rada winna uwzględnić wszystkie czynniki wskazane w art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Brak uwzględnienia wszystkich czynników uznać należy za istotne naruszenie norm art. 21 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Analiza norm prawnych przyjętych w przedmiotowym Programie wskazuje, że czynnik dotyczący ogólnego stanu technicznego budynku nie został uwzględniony przy określaniu wysokości ustalanego czynszu.

W ocenie organu nadzoru pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Skoro zatem przedmiotowy Program nie reguluje w sposób kompletny, tj. przy uwzględnieniu wszystkich czynników określonych art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów i jest tym samym pozbawiony elementu obligatoryjnego, to w konsekwencji należy stwierdzić jego nieważność w całości z uwagi na niepełną realizację normy kompetencyjnej.

Informacyjnie podnieść należy, iż katalog czynników zawarty w art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów jest katalogiem otwartym, a zatem nie ma przeszkód prawnych, by rada, uchwalając wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, mogła uwzględniać także i inne kryteria 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
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Turek

Wójt Gminy Turek