



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 listopada 2022 r.

Poz. 8637

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.258.2022.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 listopada 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 LVI/495/2022 Rady Gminy Ostrowite z dnia 18 października 2022 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Ostrowite - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 18 października 2022 r. Rada Gminy Ostrowite podjęła uchwałę nr LVI/495/2022 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Ostrowite, dalej "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 18 ust. 2 pkt.15, art. 40 ust. 2 pkt.3, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) oraz 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 2022 r., poz. 172 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 25 października 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 ze zm.), dalej "ustawa", 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, 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 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/Wa1197/20, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 18 lutego 2020 r. III SA/Łd 1071/19, CBOSA).

W § 1 ust. 3 w rozdziale 1 "Prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy Ostrowite w latach 2023-2027" uchwały określono stan techniczny budynków jako "bardzo zróżnicowany" i zależny od wskazanych czynników. Zgodnie z § 1 ust. 3 uchwały: "Ocena aktualnego stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy. Stan techniczny budynków jest bardzo zróżnicowany, zależy od trzech poniższych czynników: 1) wiek budynków (...), 2) konstrukcja budynków (...), 3) wyposażenie budynków (...)". Uchwała nie zawiera jednak danych dotyczących prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, o której mowa w art. 21 ust. 2

pkt 1 ustawy. Tym samym rada pominęła jeden z obowiązkowych elementów, który winien znaleźć się w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

W § 4 ust. 2 w rozdziale 4 "Zasady polityki czynszowej" uchwały uregulowano: "Ustala (*pisownia oryginalna*) następujące czynniki obniżające stawki czynszu: -lokal mieszkalny o pełnym standardzie wyposażony w c.o.,c.w., instalację wodno kanalizacyjną, -lokal mieszkalny z instalacją wodno-kanalizacyjną, ciepłą wodą bez centralnego ogrzewania, -lokal mieszkalny z instalacją wodno-kanalizacyjną bez c.w. i c.o. -lokal mieszkalny z instalacją wodociągową bez instalacji kanalizacyjnej, c.w.,c.o."

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, przyjęty uchwałą wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, winien obejmować zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. Zgodnie z 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, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4. Zasady polityki czynszowej są zatem wiążące przy ustalaniu stawek czynszu przez organ wykonawczy gminy. Z kolei w myśl art. 7 ust. 1 ustawy, 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 (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, CBOSA). Oznacza to, że wszystkie z wymienionych w art. 7 ust. 1 ustawy 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/Gl 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 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". Tymczasem w uchwale rada uwzględniła wyłącznie jeden z czynników - wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje, a pozostałe czynniki nie zostały wymienione w uchwale. W konsekwencji przy określaniu zasad polityki czynszowej, rada winna uwzględnić wszystkie czynniki wskazane w art. 7 ust. 1 ustawy. Brak uwzględnienia wszystkich czynników uznać należy za istotne naruszenie norm art. 21 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z treścią art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy program winien również określać 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 badanej uchwale, w rozdziale 6 "Pozostałe ustalenia", w § 7 przedstawiono wyłącznie łączne koszty utrzymania zasobów w poszczególnych latach, a także wysokość kosztów eksploatacji i remontów w poszczególnych latach. Tymczasem ustawodawca nałożył obowiązek podania również kosztów modernizacji lokali i budynków, kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także kosztów inwestycyjnych, z rozbiciem na poszczególne lata. Jeśliby nawet takie koszty nie występowały, np. z uwagi na brak planowanej modernizacji czy inwestycji czy też z braku występowania nieruchomości wspólnych to informacja w tym zakresie winna znaleźć się w treści uchwały.

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. Treść art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy w brzmieniu: "Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności: (...) prognozę dotyczącą

wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach" weszła w życie w dniu 21 kwietnia 2019 r. na podstawie art. 2 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokalu socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 756). Aktualna treść art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy nie uwzględnia podziału gminnego zasobu mieszkaniowego na lokale socjalne, jak to miało miejsce dotychczas (podział na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne).

Jak przedstawiono wyżej, zastosowanie w uchwale pojęcie lokali socjalnych, jako wyodrębnionej części mieszkaniowego zasobu gminy nie znajduje oparcia w obowiązującym brzmieniu przepisów ustawowych, a zatem wskazania lokali socjalnych dokonano z istotnym naruszeniem prawa. Należy podkreślić, że pomimo otwartego katalogu elementów wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, rada nie posiada kompetencji do wprowadzenia do ww. programu podziału na lokale socjalne i lokale mieszkalne, ze względu na brak podstaw prawnych do używania pojęcia "lokal socjalny" (§ 1 i § 4 uchwały).

Rada, podejmując przedmiotową uchwałę, nie wypełniła zatem w sposób wyczerpujący delegacji ustawowej wynikającej z treści art. 21 ust. 2 ustawy. Skoro w przedmiotowym 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. Nie oznacza to jednak, że dodatkowo nie może uregulować w takiej uchwale jeszcze innych kwestii. Skoro ustawodawca nałożył na gminę określone obowiązki to rolą rady było ich skonkretyzowanie. Zaznaczyć należy, iż jak sama nazwa na to wskazuje, jest to jedynie program gospodarowania nieruchomościami. Oczywistym zatem jest, iż dane w nim zawarte są jedynie prognozą/planem jakiegoś działania i mogą w przyszłości ulec zmianie.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec 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
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Ostrowite

Wójt Gminy Ostrowite