



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 12 kwietnia 2023 r.

Poz. 3615

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.96.2023.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 31 marca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

orzekam

nieważność uchwały nr LIII/300/23 Rady Miejskiej w Miejskiej Górcie z dnia 1 marca 2023 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejska Górka na lata 2023-2027 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 1 marca 2023 r. Rada Miejska w Miejskiej Górcie podjęła uchwałę nr LIII/300/23 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejska Górka na lata 2023-2027, dalej "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 40) oraz 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 (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 172 z późn.zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 2 marca 2023 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 WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r. III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r. II SA/Wr 364/98, opublikowane 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 2023 r. poz. 40), 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, 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".

Podnieść należy, iż wydanie aktu prawa miejscowego polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają, oczywiście w ramach ustawowych upoważnień. Ta nowa jakość nie może więc polegać na modyfikowaniu przepisów aktów wyższej rangi lub równorzędnych, ale właściwych dla danej materii (por. wyrok WSA w Gliwicach z 23 października 2014 r. IV SA/Gl 847/14, utrzymany w mocy wyrokiem NSA z 14 maja 2015 r. II OSK 862/15, CBOSA).

Rada przedmiotową uchwałą przyjęła Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejska Górka na lata 2023-2027, stanowiący załącznik do uchwały, dalej "Program".

W § 14 ust. 2 pkt 2 w rozdziale 5 ("Zasady polityki czynszowej") Programu, Rada określiła czynniki kształtujące obniżenie czynszu za najem lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego, zawierając postanowienie o treści: "Ustala się następujące czynniki (...) obniżające stawkę podstawową: czynniki obniżające stawki czynszu: a) brak instalacji wodno-kanalizacyjnej - 10 % b) brak łazienki - 10 % c) brak WC - 10 % d) brak gazu przewodowego - 10 % e) brak instalacji centralnego ogrzewania - 10 %".

Tymczasem w orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, by rada gminy, będącej właścicielem lokali stanowiących gminny zasób lokalowy, ustalając stawkę czynszową z tytułu ich wynajmowania, określała ją przy uwzględnieniu co najmniej wymienionych w pkt 1 - 4 art. 7 ust. 1 ustawy kryteriów (por. wyroki NSA z 28 kwietnia 2020 r. I OSK 837/19; z 25 czerwca 2010 r. I OSK 410/10; z 12 lutego 2008 r. I OSK 1764/07, CBOSA). W konsekwencji przy określaniu zasad polityki czynszowej, w tym czynników obniżających stawkę czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali wchodzących w skład

mieszkaniowego zasobu gminy, Rada winna co najmniej uwzględnić wskazane w art. 7 ust. 1 ustawy okoliczności, tj. położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, a także ogólny stan techniczny budynku. Brak uwzględnienia ww. czynników uznać należy za istotne naruszenie norm art. 21 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy. Analiza norm prawnych przyjętych w przedmiotowym Programie wskazuje, że nie wszystkie powyższe czynniki zostały uwzględnione przy określaniu wysokości ustalanego czynszu. Rada w Programie uwzględniła wyłącznie jeden z czynników - wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje, a pozostałe czynniki nie zostały wymienione w Programie. 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.

W ocenie organu nadzoru pominięcie przez Radę 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 warunków obniżania czynszu i jest tym samym pozbawiona elementu obligatoryjnego, to w konsekwencji należy stwierdzić jej nieważność w całości z uwagi na niepełną realizację normy kompetencyjnej. Informacyjnie podnieść należy, iż katalog czynników zawarty w art. 7 ust. 1 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 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 Miejska w Miejskiej Górcie

Burmistrz Miejskiej Górci