



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 20 kwietnia 2023 r.

Poz. 3934

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.117.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 5 kwietnia 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 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr LXVI.281.23 Rady Gminy w Chodowie z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Chodów na lata 2023-2027 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 lutego 2023 r. Rada Gminy w Chodowie podjęła uchwałę nr LXVI.281.23 w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Chodów na lata 2023-2027, zwaną dalej „uchwałą” lub „Programem”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz.U. z 2023 r.poz.40) w związku z 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 (t.jedn. Dz.U. z 2022, poz.172 z póź.zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 6 marca 2023 r.

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

Do podjęcia przedmiotowej uchwały upoważnia radę 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 2022 r. poz. 172 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”. Z treści art. 21 ust. 2 ustawy wynika, 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”.

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, iż 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 tymże przepisem, w przeciwnym wypadku konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 16 września 2014 r., IV SA/Wr 201/14, wyrok WSA w Lublinie z 30 września 2014 r., II SA/Lu 670/14, wyrok WSA w Łodzi z 2 lutego 2017 r., III SA/Łd 956/16 oraz wyrok WSA w Gliwicach z 15 czerwca 2020 r., II SA/Gl 1456/19; wszystkie powołane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że uchwalony przez Radę Gminy w Chodowie Program nie normuje w sposób prawidłowy wszystkich zagadnień enumeratywnie wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy.

W rozdziale 2. Programu przedstawiono aktualną (na dzień 31.12.2022 r.) wielkość i stan techniczny posiadanego zasobu mieszkaniowego (§ 3 wraz z tabelą „Zestawienie posiadanego zasobu mieszkaniowego”, § 4 ust. 1) oraz prognozę dotyczącą wielkości zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach obowiązywania Programu (§ 4 ust. 2). W Programie brakuje natomiast prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach obowiązywania Programu.

Zdaniem organu nadzoru, pominięcie w uchwale prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach oznacza niepełne wykonanie delegacji ustawowej określonej w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa i skutkować musi stwierdzeniem nieważności całej uchwały.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także sposób realizacji przez radę normy kompetencyjnej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Kwestie dotyczące zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu unormowano w rozdziale 5. Programu. W zamieszczonym w tym rozdziale przepisie § 11 ust. 2 rada ustaliła następujące czynniki obniżające stawkę bazową czynszu: „a) brak w lokalu centralnego ogrzewania 5%; b) brak w lokalu instalacji wodno-kanalizacyjnej 5%”; c) zły stan techniczny lokalu 5%”.

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 którym: „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 ustalenia stawki czynszu z uwzględnieniem wszystkich enumeratywnie wyliczonych czynników. 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 (por. wyrok NSA z 28 kwietnia 2020 r., I OSK 837/19; wyrok NSA z 25 czerwca 2010 r., I OSK 410/10; wyrok NSA z 12 lutego 2008 r., I OSK 1764/07).

Zdaniem organu nadzoru, rada nie uregulowała w sposób prawidłowy warunków obniżania czynszu, a tym samym nie wypełniła delegacji ustawowej w tym zakresie. W treści cytowanej wyżej regulacji § 11 ust. 2 Programu nie uwzględniono bowiem wszystkich ustawowo wymaganych czynników, tj. położenia budynku oraz położenia lokalu w budynku. Wskazane pominięcie prawodawcze stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy i ma wpływ na ważność całej uchwały.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy obligatoryjnym elementem przedmiotowego programu jest „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”. Zagadnieniu temu poświęcono rozdział 6. Programu, w którym przyjęto zasadę, że „Mieszkaniowym zasobem gminy zarządza Wójt Gminy Chodów” (§ 15 ust. 1), jak również określono zadania z zakresu

zarządu (§ 15 ust. 2). Z Programu nie wynika jednak, czy przewidywane są zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach. Rada nie wypełniła zatem w sposób prawidłowy (kompleksowy) swojego obowiązku uchwałodawczego wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy, co stanowi kolejny argument przemawiający za stwierdzeniem nieważności całej uchwały.

Dalsza analiza treści Programu wskazuje, że rada nie zrealizowała także dyspozycji z art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy. W powołanym przepisie ustawodawca wymaga, aby przedmiotowy program obejmował „opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności: [...] niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali”.

Tymczasem oceniany Program, w tym rozdział 9. zatytułowany „Inne działania mające na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy”, nie określa niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali. Pominięcie w Programie powyższego elementu oznacza niewykonanie delegacji określonej w art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy, co również stanowi istotne naruszenie prawa mające wpływ na ważność całej uchwały.

Podsumowując, tak skonstruowany Program nie może zostać uznany za wyczerpującą realizację kompetencji przyznanej Radzie Gminy w Chodowie w art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 2 ustawy, co rodzi konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje także na inne wady prawne o charakterze istotnym, jakimi obarczona została oceniana uchwała.

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 organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że zawiera ona przepisy wykraczające poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy, jak również w sposób niedopuszczalny wkraczające w materię ustawową.

W § 8 ust. 3 uchwały zapisano: „Najemca oprócz czynszu jest obowiązany do uiszczania związanych z eksploatacją mieszkania opłat niezależnych od właściciela, tj. opłat za dostawę do lokalu energii, wody oraz odbiór nieczystości płynnych i stałych, gdy korzystający z lokalu nie ma zawartej umowy bezpośrednio z dostawcą mediów lub dostawcą usług”. Regulacja ta wkracza w materię unormowaną w art. 9 ust. 5 i ust. 6 w związku z art. 2 pkt 8 ustawy, dodatkowo ją modyfikując. Zgodnie z tymi przepisami: „W stosunkach najmu oprócz czynszu wynajmujący może pobierać jedynie opłaty niezależne od właściciela, a w wypadku innych tytułów prawnych uprawniających do używania lokalu, oprócz opłat za używanie lokalu, właściciel może pobierać jedynie opłaty niezależne od właściciela, z zastrzeżeniem ust. 6” (art. 9 ust. 5), „Opłaty niezależne od właściciela mogą być pobierane przez właściciela tylko w wypadkach, gdy korzystający z lokalu nie ma zawartej umowy bezpośrednio z dostawcą mediów lub dostawcą usług” (art. 9 ust. 6), „Ileokroć w ustawie jest mowa o: [...] opłatach niezależnych od właściciela - należy przez to rozumieć opłaty za dostawy do lokalu energii, gazu, wody oraz odbiór ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych” (art. 2 ust. 1 pkt 8).

Rada zmodyfikowała także ustawową definicję legalną „powierzchni użytkowej lokalu”, przyjmując w § 10 ust. 3 uchwały, że: „Przez powierzchnię użytkową lokalu rozumie się powierzchnię wszystkich pomieszczeń znajdujących się w lokalu, w szczególności pokoi, kuchni, spiżarni, przedpokoi, holi, korytarzy, łazienek oraz innych pomieszczeń służących mieszkalnemu i gospodarczym potrzebom najemcy, bez względu na ich przeznaczenie i sposób użytkowania. Za powierzchnię użytkową lokalu nie uważa się pralni, suszarni, strychów i piwnic oraz komórek do przechowywania opału”. Tymczasem zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy: „Ilekcroć w ustawie jest mowa o: [...] powierzchni użytkowej lokalu - należy przez to rozumieć powierzchnię wszystkich pomieszczeń znajdujących się w lokalu, a w szczególności pokoi, kuchni, spiżarni, przedpokoi, alków, holi, korytarzy, łazienek oraz innych pomieszczeń służących mieszkalnemu i gospodarczym potrzebom lokatora, bez względu na ich przeznaczenie i sposób używania; za powierzchnię użytkową lokalu nie uważa się powierzchni balkonów, tarasów i loggii, antresoli, szaf i schowków w ścianach, pralni, suszarni, wózkowni, strychów, piwnic i komórek przeznaczonych do przechowywania opału”.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy: „Gmina, na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamiennie, 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 z dniem 21 kwietnia 2019 r. na podstawie art. 2 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 756 ze zm.). Należy podkreślić, że pomimo otwartego katalogu elementów wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, rada nie posiada kompetencji do wprowadzenia do przedmiotowego programu pojęcia „lokal socjalny”, co ma miejsce w badanej uchwale. Zastosowane w uchwale pojęcie „lokal socjalny” (lub zamiennie: „mieszkanie socjalne”) nie znajduje oparcia w obowiązującym brzmieniu przepisów ustawowych i stanowi istotne naruszenie prawa (pojęć tych użyto: w tytule rozdziału 2., w § 3 ust. 1, w tabeli w § 4 ust. 2, w § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 oraz w § 11 ust. 5 uchwały).

Wobec powyższego, 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 w Chodowie

Wójt Gminy Chodów