



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 15 maja 2023 r.

Poz. 5103

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.196.2023.8

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 5 maja 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 LXXIII/616/2023 Rady Miejskiej Gminy Pobiedziska z 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Pobiedziska na lata 2023 – 2028 – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 marca 2023 r. Rada Miejskiej Gminy Pobiedziska podjęła uchwałę nr LXXIII/616/2023 w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Pobiedziska na lata 2023 - 2028, (zwaną dalej „uchwałą”).

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40) i 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)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie 6 kwietnia 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 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).

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 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 2023 r. poz. 725), 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".

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/Wa 1197/20, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 18 lutego 2020 r. III SA/Łd 1071/19).

Program, w Rozdziale 4 („Prognoza wielkości i stanu technicznego Zasobu”) zawiera ogólny opis prognozy wielkości zasobu mieszkaniowego gminy „(...) Prognozuje się stopniowe, lecz systematyczne zmniejszanie wielkości zasobu. (...)”. Z kolei w Rozdziale 4 pkt 3 Programu („ Prognozowany stan techniczny budynków”) zawarto prognozowany stan techniczny budynków „W latach 2023 – 2028 prognozuje się poprawę stanu technicznego Zasobu. Wpływ na to będą miały przeprowadzone rozbiórki budynków o najgorszym stanie technicznym a także systematycznie przeprowadzane prace remontowe. Na skutek podjętych działań zakłada się poprawę stanu technicznego budynków w taki sposób, by żaden nie mógł być określony jako „zły” w 2028 r. Ponadto planuje się podłączenie do sieci kanalizacyjnej wszystkich budynków, które w przyszłości znajdą się na terenach objętych inwestycją polegającą na budowie takiej sieci”.

W ocenie organu nadzoru Program zawiera tylko ogólne stwierdzenia na temat wielkości i stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy, jednak nie zawiera prognozy co do wielkości i stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy z podziałem na poszczególne lata 2023-2027, co jest wymogiem ustawowym, zgodnie z treścią art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy. Tym samym Rada Miejska Gminy Pobiedziska pominęła jeden z obowiązkowych elementów, który winien znaleźć się w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Zdaniem organu nadzoru pominięcie w uchwale prognozy wielkości i 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.

W Rozdziale 5 Programu ("Analiza potrzeb remontowych"), rada nie przedstawiła planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata. Rada przedstawiła jedynie analizę potrzeb, a tymczasem zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy, w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy wskazuje się plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata. W związku z powyższym, że rada nie wykonała w sposób pełny delegacji ustawowej art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Zdaniem organu nadzoru rada nie uregulowała również w sposób prawidłowy warunków regulujących stawkę czynszu. W Rozdziale 6 Programu („Zasady polityki czynszowej i warunki obniżania czynszu”) zapisano: "Czynsz najmu może zostać obniżony z tytułu maksymalnie trzech powyższych kategorii, najkorzystniejszych dla mieszkańca, przy czym suma obniżki nie może wynieść więcej niż 50% stawki bazowej czynszu. Obniżki czynszu nie stosuje się do lokali mieszkalnych należących do zasobu Gminy o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m², oddawanych w najem po przeprowadzeniu pisemnego przetargu, którego przedmiotem będzie ustalenie wysokości miesięcznej stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej”.

Podjmując wskazany fragment uchwały rada ograniczyła możliwość zastosowania czynników obniżających stawkę czynszu, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy. Tego rodzaju modyfikacja – zdaniem organu nadzoru – przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowoadministracyjnym, przy określaniu zasad polityki czynszowej rada gminy zobowiązana jest do uwzględnienia czynników mających wpływ na wysokość stawek czynszu określonych w ustawie (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. , 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".

Przyjmując powyższą regulację rada zróżnicowała również sytuacje najemców lokali komunalnych w zależności od powierzchni lokalu komunalnego. Zdaniem organu nadzoru przyznanie radzie gminy upoważnienia do uregulowania, w ramach wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, zasad polityki czynszowej, nie oznacza zupełnej swobody działania rady w tym zakresie. Określanie zasad polityki czynszowej, podobnie jak inne działania rady, musi nastąpić na podstawie i w granicach prawa.

Zdaniem organu nadzoru obowiązujące przepisy nie dają radzie upoważnienia do dodatkowego różnicowania wysokości czynszu niewynikającego z uwzględnienia czynników podwyższających lub obniżających wartość użytkową lokalu.

Rada nie wypełniła także delegacji wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy. W Rozdziale 7 ("Sposób i zasady zarządzania Zasobem") Programu nie wskazano zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu, co narusza w sposób istotny art. 21 ust. 2 pkt 5 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 badanym Programie, w Rozdziale 9 ("Wysokość wydatków na utrzymanie Zasobu w tym wydatków inwestycyjnych"), rada w tabeli umieszczonej w rozdziale 9 Programu wskazała koszty „związane z zarządzaniem Zasobem” i „związane z remontami Zasobu”. Rada nie wskazała jednak kosztów bieżącej

eksploatacji, kosztów modernizacji oraz kosztów inwestycyjnych. Jeśliby nawet takie koszty nie występowały, np. z uwagi na brak planowanych inwestycji czy też z braku występowania nieruchomości wspólnych to informacja w tym zakresie winna znaleźć się w treści Programu.

Organ nadzoru stwierdza, że pominięcie przez Radę Miejskiej Gminy Pobiedziska któregoś z wymienionych w ustawie elementów wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi zaś istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

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, 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 Miejskiej Gminy Pobiedziska

Burmistrz Miasta i Gminy Pobiedziska