



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 15 maja 2023 r.

Poz. 5104

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.205.2023.3

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 XLV/411/2023 Rady Gminy Ryczywół z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Ryczywół na lata 2023 – 2027 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 31 marca 2023 r. Rada Gminy Ryczywół podjęła uchwałę nr XLV/411/2023 w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Ryczywół na lata 2023 – 2027, dalej jako "uchwała". Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Ryczywół na lata 2023 - 2027 stanowi załącznik do uchwały, dalej jako "Program".

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

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 6 kwietnia 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 2023 r. poz. 725), dalej jako "ustawa". 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, iż 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 (wyrok WSA w Gliwicach z 15 czerwca 2020 r., II SA/GI 1456/19, CBOSA).

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 z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako "Konstytucja RP", organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP 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 (wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11, CBOSA). 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.

Odnosząc powyższe do ocenianego Programu, stwierdzić należy, że Program nie normuje wszystkich zagadnień enumeratywnie wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy.

W § 9 Programu rada postanowiła: "W stosunku do pozostałych mieszkań zastosowano czynniki obniżające stawkę bazową i tak:

1) lokale wyposażone we wszystkie urządzenia łącznie z CO etażowym 5,53 zł/m², 2) lokale wyposażone we wszystkie urządzenia bez CO 4,41 zł/m², 3) lokale wyposażone tylko w instalacje wodno - kanal. (bez CO i łazienki) 2,88 zł/m², 4) lokale bez instalacji wodno - kanalizacyjnej 2,00 zł/m², 5) czynsz za 1 m² lokalu socjalnego 0,79 zł/m²".

Zdaniem organu nadzoru, rada nie uregulowała w sposób prawidłowy warunków obniżania czynszu, a tym samym nie wypełniła delegacji ustawowej w tym zakresie.

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 art. 7 ust. 1 ustawy: "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 uwzględnienia wszystkich enumeratywnie wyliczonych czynników kształtujących obniżenie czynszu za najem lokalu. 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 (wyrok NSA z 28 kwietnia 2020 r., I OSK 837/19, CBOSA).

Tymczasem w § 9 Programu rada nie uwzględniła wszystkich ustawowo wymaganych czynników, tj. ogólnego stanu technicznego budynku, położenia budynku oraz położenia lokalu w budynku. W niniejszej sprawie istotnym jest podkreślenie, że ogólny stan techniczny budynku został wskazany przez ustawodawcę jako odrębny - obok wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu - czynnik obniżający stawkę czynszu.

Ponadto rada nie dokonała wartościowania czynników wpływających na wartość czynszu. 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".

W ocenie organu nadzoru, rada nie była uprawniona do określania w § 9 Programu stawek czynszu obowiązujących w wyniku "zastosowania czynników obniżających stawkę bazową czynszu". Zgodnie bowiem z treścią art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy przyjęty uchwałą wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, winien obejmować zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. W myśl 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 wskazanymi w art. 21 ust. 2 pkt 4. Zasady polityki czynszowej są zatem wiążące przy ustalaniu stawek czynszu przez organ wykonawczy gminy.

W § 11 Programu rada nie wskazała, czy przewiduje się zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach (art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy).

Jak wynika z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy, rada powinna określić w Programie 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 nieruchomością wspólną, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także koszty inwestycyjne. Rada nie określiła wszystkich kosztów wynikających z przywołanego przepisu, jednocześnie wskazując kwotę łączną w odniesieniu do kosztów wymienionych w pierwszym wierszu tabeli zamieszczonej w Rozdziale 7 Programu. W ocenie organu nadzoru, rada powinna określić ww. koszty zgodnie z podziałem kosztów wynikającym z ustawy. Jeśliby nawet koszty wymienione w cytowanym przepisie nie występowały, to informacja w tym zakresie winna znaleźć się w treści Programu.

W Programie brak jest również odniesienia się do niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali (np. poprzez określenie czy są one planowane w okresie obowiązywania Programu), który również należy obowiązkowo uregulować, co wynika z art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje także na inne istotne wady prawne, jakimi obciążony jest Program.

W § 10 ust. 1 Programu rada przyjęła: "Podwyższanie czynszu może być dokonywane nie częściej niż co 6 miesięcy".

Tymczasem dopuszczalna częstotliwość podwyższania czynszu została unormowana w art. 9 ust. 1b ustawy: "Podwyższanie czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, nie może być dokonywane częściej niż co 6 miesięcy. Termin ten biegnie od dnia, w którym podwyżka zaczęła obowiązywać". Zdaniem organu nadzoru, rada nie ma upoważnienia do stanowienia o częstotliwości podwyżek czynszu, skoro częstotliwość ta wynika z ustawy. To organ wykonawczy gminy, jako organ gospodarujący mieniem, w tym mieszkaniowym zasobem gminy i zawierający umowy z podmiotami wynajmującymi lokale w mieszkaniowym zasobie gminy, będzie dokonywał podwyżek czynszu z zastosowaniem zasad określonych w ustawie.

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. Zastosowane w Programie pojęcie "lokalu socjalnego" nie znajduje oparcia w obowiązującym brzmieniu przepisów ustawowych i stanowi istotne naruszenie prawa (np. § 2 Programu).

W tym stanie rzeczy, orzeczono 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 Ryczywół

Wójt Gminy Ryczywół