



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 czerwca 2023 r.

Poz. 6060

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.213.2023.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 2 czerwca 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 LXXI.612.2023 Rady Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce z dnia 28 kwietnia 2023 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w latach 2023-2027 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 kwietnia 2023 r. Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce podjęła uchwałę nr LXXI.612.2023 w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w latach 2023-2027, zwaną dalej "uchwałą". Wieloletni Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce w latach 2023-2027 stanowi załącznik do uchwały, zwany dalej "Programem".

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 ze zm.) oraz art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 172 ze zmianami)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 5 maja 2023 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.), zwaną dalej "Konstytucja RP", organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. 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.), zwanej 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.), zwanej dalej "ustawą", który stanowi, że do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej.

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 WSA w Warszawie z 27 stycznia 2021 r., II SA/Wa 1197/20, wyrok WSA w Łodzi z 18 lutego 2020 r., III SA/Łd 1071/19).

W § 1 Programu przedstawiono obecną wielkość zasobu mieszkaniowego Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce. W § 2 Programu Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce wskazała prognozową wielkość zasobu mieszkaniowego Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce w latach 2023 - 2027. Natomiast w § 4 Programu przedstawiono informację na temat aktualnego stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce. Zgodnie bowiem z § 4 ust. 2 Programu, "Czynnikami mającymi istotny wpływ na stan techniczny budynku są wiek budynku, rodzaj zabudowy, rodzaj konstrukcji budynku, rodzaj pokrycia dachowego, sposób podpiwniczenia, sposób użytkowania przez mieszkańców". W § 4 ust. 4 Programu uregulowano, iż: "Gmina i Miasto Nowe Skalmierzyce dysponuje starym zasobem mieszkaniowym. Powstająca od lat tzw. luka remontowa jest tak duża, że jej całkowite usunięcie jest w praktyce nieosiągalne. Priorytetowym celem remontów i modernizacji jest zapewnienie bezpieczeństwa lokatorom, w związku z tym w pierwszej kolejności podejmowane będą prace zmierzające do zabezpieczenia konstrukcji budynków, modernizacji i zabezpieczenia instalacji technicznych oraz zabezpieczenia przeciwpożarowego". Należy wskazać, iż w § 4 ust. 5 i 6 Programu przedstawiono w wersji tabelarycznej liczbę budynków według lat powstania oraz wyposażenie lokali będących w zasobie Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce.

W ocenie organu nadzoru w § 4 ust. 1 - 6 Programu przedstawiono ogólne informacje na temat stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce, jednak nie określono w sposób jednoznaczny prognozy 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 Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce pominęła jeden z obowiązkowych elementów, który winien znaleźć się w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Zdaniem organu nadzoru, pominięcie w Programie prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce w poszczególnych latach obowiązywania Programu oznacza niepełne wykonanie delegacji ustawowej określonej w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy. Takiego rodzaju uchybienie stanowi istotne naruszenie prawa, które skutkować musi stwierdzeniem nieważności całej uchwały wraz z załączonym do niej Programem.

W ocenie organu nadzoru prawidłowe wypełnienie normy ustawowej wskazanej w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy polega na wprowadzeniu do Programu jakiegokolwiek klasyfikacji stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w kolejnych latach. Zgodnie bowiem ze znaczeniem słownikowym, słowo "stan" znaczy właśnie tyle, co "sytuacja, w której ktoś lub coś się znajduje" (źródło: Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/stan;2523760.html>). Zatem Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce powinna była określić liczbę i stan techniczny (np. dobry, średni, zły, itp.) poszczególnych lokali, względnie budynków wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy we wszystkich latach obowiązywania Programu. W § 4 Programu brak jest takich informacji na temat wskazanej powyżej prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce i to z podziałem na kolejne lata obowiązywania Programu.

WSA w Wrocławiu w wyroku z dnia 21 lutego 2013 r., IV SA/Wr 451/12 podkreślił, iż: "Rada w przedmiotowym programie nie zawarła również treści dotyczących prognozy stanu technicznego lokali wchodzących w skład zasobu gminnego w poszczególnych latach obowiązywania planu. Zapisy uchwały dotyczą wyłącznie aktualnego stanu technicznego lokali wchodzących w skład gminnego zasobu mieszkaniowego. W takim przypadku regulacja programu nie wypełnia w całości postanowień art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, gdyż ustawodawca we wskazanym przepisie wprost określił, że prognoza wielkości zasobu mieszkaniowego gminy oraz prognoza stanu technicznego tego zasobu powinna zostać ustalona z podziałem na kolejnolata (...)"

Zgodnie z § 7 ust. 5 Programu jedną z zasad polityki czynszowej jest "Podwyższanie czynszu nie częściej niż co roku". Organ nadzoru wskazuje, że brak jest podstawy prawnej do regulowania przez Radę Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce w Programie zasad dotyczących podwyżek czynszu. W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie § 7 ust. 5 Programu wykracza poza granice upoważnienia przysługującego radzie na mocy delegacji ustawowej z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa. Należy podkreślić, że kwestie związane z trybem dokonywania podwyżek czynszu zostały uregulowane w art. 8 - 9 ustawy.

Należy stwierdzić, iż w § 7 ust. 9 i 10 Programu Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce nie uregulowała w sposób prawidłowy, a tym samym nie wypełniła delegacji ustawowej, w zakresie określenia warunków obniżania czynszu. W § 7 ust. 9 Programu uregulowano, iż: "Czynniki obniżające stawkę bazową czynszu: 1) brak gazu - 5%, 2) brak centralnego ogrzewania /CO/ - 5%, 3) brak łazienki - 5%, 4) położonych na terenie wiejskim - 5%". Zgodnie z § 7 ust. 10 Programu, "Czynniki podwyższające stawkę bazową czynszu: 1) lokale w budynkach wybudowanych po 31.12.2020r. +15%, 2) lokale w budynkach jednorodzinnych + 10%, 3) lokale w budynkach z windą (od pierwszego pietra wzwyż) +10%". W ramach warunków obniżających czynsz Program uwzględnia dwa wskazane ustawą czynniki obniżające wartość użytkową lokalu, tj. wyposażenie lokali w urządzenia techniczne i instalacje oraz położenie budynku, ale nie uwzględniono w Programie położenia lokalu w budynku (np. lokal w suterenie czy na poddaszu użytkowym) oraz ogólnego stanu technicznego budynku. W świetle postanowień art. 7 ust. 1 pkt 1 - 4 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 ustawowo 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 dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07). Pominięcie w regulacjach dotyczących warunków obniżania czynszu obligatoryjnych czynników ustawowych wpływających na wysokość czynszu oznacza niewłaściwe, niepełne unormowanie obligatoryjnego elementu Programu, a tym samym niewypełnienie dyspozycji przepisu art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy.

W § 13 Programu Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce ustaliła w wersji tabelarycznej wysokość wydatków w kolejnych latach z podziałem na: bieżącą eksploatację, remonty budynków komunalnych, inwestycje oraz utrzymanie lokali i części wspólnych. Powyższa tabela nie określa natomiast odrębnie kosztów modernizacji lokali i budynków oraz kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli. Tymczasem zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy w Programie należy wskazać 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 ocenie organu nadzoru określenie: "utrzymanie lokali i części wspólnych" nie jest tożsame z ustawowym zwrotem "zarząd nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli". Ponadto zgodnie z delegacją ustawową z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy kosztów remontów lokali i budynków nie można automatycznie utożsamiać z kosztami modernizacji lokali i budynków. Wobec powyższego należy uznać, że brak jednoznacznego wyszczególnienia w rozpatrywanym Programie kosztów modernizacji lokali i budynków oraz kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy, skutkujące stwierdzeniem jego nieważności w całości. Organ nadzoru stwierdza, że jeśli Gmina i Miasto Nowe Skalmierzyce nie zamierza ponosić kosztów modernizacji lokali i budynków w okresie obowiązywania Programu, wówczas należy taką informację jednoznacznie zamieścić w Programie.

W § 16 ust. 1 Programu Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce uregulowała, iż: "Najemcą lokalu zamiennego może zostać osoba, która spełnia jeden z warunków: Lokal w którym zamieszkuje wymaga remontu, gdyż dalsze zamieszkanie zagraża zdrowiu lub życiu". W ocenie organu nadzoru w rozpatrywanym Programie, zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy należało wskazać jednoznacznie niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali. Tymczasem z § 16 ust. 1 Programu wynika tylko ogólna i hipotetyczna możliwość zamiany lokalu, w przypadku gdy taki lokal wymaga remontu. Należy stwierdzić, że Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce w rozpatrywanym Programie nie określiła czy i ewentualnie jaki jest planowany w okresie obowiązywania Programu niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali. Takiego rodzaju uchybienie także stanowi niewypełnienie delegacji ustawowej z art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały wraz z załączonym do niej Programem w całości.

Wobec wszystkich powyższych ustaleń stwierdzenie nieważności uchwały nr LXXI.612.2023 Rady Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce z dnia 28 kwietnia 2023 r. jest konieczne i zasadne.

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:

1. Rada Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce
2. Burmistrz Gminy i Miasta Nowe Skalmierzyce