



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 20 stycznia 2023 r.

Poz. 647

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.293.2022.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 5 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr LI/331/2022 Rady Gminy Rychtal z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Rychtal w latach 2023 - 2027 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 listopada 2022 r. Rada Gminy Rychtal podjęła uchwałę nr LI/331/2022 w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Rychtal w latach 2023 - 2027, dalej jako "uchwała". Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Rychtal na lata 2023 - 2027 stanowi załącznik do uchwały, dalej jako "Program".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 6 oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) oraz art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego (tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 172 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 7 grudnia 2022 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.), 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, by 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, że 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 zw. 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.

Program nie zawiera prognozy dotyczącej wielkości oraz prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy. W rozdziale I Programu rada zamieściła zapisy dotyczące aktualnej wielkości zasobu mieszkaniowego z podaniem liczby pomieszczeń oraz ogólnej powierzchni użytkowej lokali, a także ich stanu technicznego, jednakże nie zawarła prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy Rychtal na kolejne lata. Tym samym rada pominęła jeden z obowiązkowych elementów, który winien znaleźć się w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Ponadto rada nie przedstawiła w Programie analizy potrzeb oraz właściwego planu remontów i modernizacji wynikających ze stanu technicznego budynków i lokali w poszczególnych latach obowiązywania Programu. W zakresie planu remontów w poszczególnych latach ograniczono się do ogólnikowych stwierdzeń zawartych w rozdziale II Programu, tj.: "Analizując stan techniczny lokali ustalono, że praktycznie wszystkie lokale wymagają remontów, w szczególności stolarki okiennej drewnianej. Ponadto Gmina będzie partycypowała w kosztach remontów budynków zgodnie z wielkością udziału poszczególnych lokali. Z uwagi na ograniczone środki finansowe zakłada się, że w prognozowanym okresie Gmina Rychtal będzie przeprowadzać tylko konieczne remonty (...)".

W ocenie organu nadzoru, rada nie wypełniła w Programie delegacji ustawowej z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy, gdyż nie przeprowadziła analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji w odniesieniu do każdego z tych budynków i lokali oraz z podziałem na kolejne lata obowiązywania Programu.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, że w rozdziale III Programu nie zawarto żadnych informacji o planowanej sprzedaży lokali w poszczególnych latach. Tymczasem w art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek określenia planowanej sprzedaży lokali z podziałem na kolejne lata. Także zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. b ustawy w Programie należało określić planowaną sprzedaż lokali. Brak określenia w rozpatrywanym Programie planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 2 pkt 3 oraz art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. b ustawy.

W rozdziale IV ust. 6 i 7 Programu rada określiła czynniki obniżające stawkę bazową czynszu, przypisując tym czynnikom określoną wartość, o którą obniżony zostanie czynsz.

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 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 (wyrok NSA z 28 kwietnia 2020 r., I OSK 837/19, CBOSA).

Tymczasem w rozdziale IV ust. 6 i 7 Programu nie uwzględniono wszystkich ustawowo wymaganych czynników, tj. położenia budynku. Tym samym rada nie uregulowała w sposób prawidłowy warunków obniżania czynszu, a w konsekwencji nie wypełniła delegacji ustawowej w tym zakresie.

Organ nadzoru stwierdza także, iż zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy, obligatoryjnie w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy należy określić zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach. Rada nie wskazała jednak w Programie, czy przewiduje zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach.

W rozdziale XIII Programu rada określiła wysokość wydatków w poszczególnych latach obowiązywania Programu, z uwzględnieniem kosztów bieżącego utrzymania i remontów.

Jak wynika z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy, rada powinna określić 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. Rada nie określiła wszystkich kosztów wynikających z przywołanego przepisu. Jeśliby nawet koszty wymienione w cytowanym przepisie nie występowały, to informacja w tym zakresie winna znaleźć się w treści Programu.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy w Programie należało wskazać planowany niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali. Rada nie zawarła takiego rodzaju regulacji w rozdziale XV Programu i także z tego powodu nie wypełniła właściwie delegacji ustawowej.

Stwierdzone powyżej naruszenia prawa o charakterze istotnym mają wpływ na ważność całej uchwały.

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

W rozdziale IV ust. 2 Programu rada przyjęła: "Zmiana stawek czynszu następować będzie raz do roku".

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.

Należy podkreślić, że pomimo otwartego katalogu elementów kształtujących treść wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, rada nie posiada upoważnienia do wprowadzania do tego programu uregulowań dotyczących zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, albowiem przedmiotowa materia stanowi przedmiot regulacji uchwały podejmowanej na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy. Tym samym regulacje zawarte w rozdziale V - XI Programu wykraczają poza zakres delegacji ustawowej z art. 21 ust. 2 ustawy.

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 Rychtal

Wójt Gminy Rychtal