



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 października 2023 r.

Poz. 8854

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.496.2023.2

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 września 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 LV/457/2023 Rady Gminy Żelazków z dnia 28 sierpnia 2023 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Żelazków na lata 2023-2027” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Żelazków uchwałą nr LV/457/2023 przyjęła Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Żelazków na lata 2023-2027, 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 2023r. poz. 40 z późn.zm.) oraz 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.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 725)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 1 września 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.) 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 WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

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.), zwanej dalej "u.s.g.", 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), zwanej dalej

"u.o.p.l.", 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 u.s.g. gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Na podstawie art. 21 ust. 1 u.o.p.l. 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 u.o.p.l., 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".

Podnieść należy, iż wydanie aktu prawa miejscowego polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo przepisy te uszczegóławiają, oczywiście w ramach ustawowych upoważnień (por. wyrok NSA z 14 maja 2015 r., II OSK 862/15, CBOSA).

W § 4 ust. 5 (drugi) Programu Rada Gminy Żelazków określiła warunki obniżania czynszu stanowiąc, że "a) obniżka stawki czynszu została zastosowana poprzez rozgraniczenie dwóch standardów mieszkań wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy

* standard podwyższony – mieszkanie wyposażone w centralne ogrzewanie, łazienkę z wc oraz instalację wodno-kanalizacyjną

* standard podstawowy -pozostałe mieszkania z obniżoną stawką czynszu

b) obniżka przysługuje najemcom lokali wyłączając z tego najem socjalny lokali oraz najemców którym wypowiedziano umowę najmu lokalu, a którym termin wypowiedzenia nie upłynął.

c)wysokość obniżenia nie może przekroczyć 50% stawki bazowej standardu podstawowego".

Dodatkowo postanowiono, iż "Obniżka stawki czynszu została zastosowana poprzez rozgraniczenie dwóch standardów mieszkań z gminnego zasobu mieszkaniowego. Standard podwyższony - to mieszkania wyposażone w c.o., łazienkę i wc oraz instalację wodno-kanalizacyjną; pozostałe to standard podstawowy z obniżoną stawką czynszu" (§ 4 ust. 6 (trzeci) Programu).

Tymczasem w orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, by rada gminy będąca właścicielem lokali stanowiących gminny zasób lokalowy, ustalając stawkę czynszową z tytułu ich wynajmowania, określała ją przy uwzględnieniu co najmniej wymienionych w pkt 1 - 4 art. 7 ust. 1 u.o.p.l. kryteriów (por. wyroki NSA z 28 kwietnia 2020 r., I OSK 837/19; z 25 czerwca 2010 r., I OSK 410/10; z 12 lutego 2008 r., I OSK 1764/07, CBOSA). W konsekwencji przy określaniu zasad polityki czynszowej, w tym czynników obniżających stawkę czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, Rada Gminy Żelazków winna co najmniej uwzględnić wskazane w art. 7 ust. 1 u.o.p.l. okoliczności, tj. położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, a także ogólny stan techniczny budynku. Brak uwzględnienia któregośkolwiek z ww. czynników uznać należy za istotne naruszenie norm art. 21 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 7 ust. 1 u.o.p.l. Analiza norm prawnych przyjętych w przedmiotowej uchwale wskazuje, że nie wszystkie powyższe czynniki zostały uwzględnione przy określaniu wysokości ustalanego czynszu.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje na błędną numerację § 4 Programu, w którym powtarzają się numery ustępów oraz § 5 Programu, w którym nie zachowano kolejności numeracji ustępów.

Stosownie do art. 21 ust. 2 pkt 6 u.o.p.l. rada gminy zobowiązana jest do przedstawienia w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach. Tymczasem w § 6 przedmiotowego Programu, uchwalonego na lata 2023 - 2027, Rada Gminy Żelazków przedstawiła jedynie ogólną informację o źródłach finansowania tego Programu w tym okresie. Zdaniem organu nadzoru, pominięcie w przedmiotowej uchwale wskazania źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej gminy w poszczególnych latach oznacza niepełne wykonanie delegacji ustawowej określonej w art. 21 ust. 2 pkt 6 u.o.p.l., co stanowi istotne naruszenie prawa.

Analogicznie ocenić należy brak uregulowania w ocenianym Programie planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach. Oceniany Program w § 3 zawiera jedynie ogólny zarys, planowanej w łącznym okresie 5 lat, sprzedaży lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy Żelazków. Tymczasem norma art. 21 ust. 2 pkt 2 u.o.p.l. wymaga, aby planowana sprzedaż dokonana była z podziałem na kolejne lata obowiązywania Programu.

W ocenie organu nadzoru pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych w art. 21 ust. 2 u.o.p.l. elementów Programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Skoro zatem przedmiotowa uchwała nie reguluje w sposób kompletny, tj. przy uwzględnieniu wszystkich warunków określonych art. 21 ust. 2 u.o.p.l., wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy i jest tym samym pozbawiona elementów obligatoryjnych, to w konsekwencji należy stwierdzić jej nieważność w całości z uwagi na niepełną realizację normy kompetencyjnej.

Informacyjnie podnieść należy, iż katalog czynników zawarty w art. 21 ust. 2 u.o.p.l. jest katalogiem otwartym, a zatem nie ma przeszkód prawnych, by rada gminy, uchwalając wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, mogła uwzględniać także i inne warunki w tym zakresie.

Biorąc powyższe pod uwagę, 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 Żelazków

Wójt Gminy Żelazków