



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 stycznia 2023 r.

Poz. 48

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.305.2022.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 22 grudnia 2022 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 XLVIII.277.2022 Rady Gminy Miasteczko Krajeńskie z dnia 21 listopada 2022 r. w sprawie Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Miasteczko Krajeńskie na lata 2023-2028 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 21 listopada 2022 r. Rada Gminy Miasteczko Krajeńskie podjęła uchwałę nr XLVIII.277.2022 w sprawie Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Miasteczko Krajeńskie na lata 2023-2028, dalej "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 poz. 559 ze 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 (Dz.U. z 2022 r. poz. 172 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 25 listopada 2022 r., a 5 grudnia 2022 r. uchwałę doręczono ponownie, załączając brakujący poprzednio załącznik, tj. Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Miasteczko Krajeńskie na lata 2023 -2028, dalej "Program".

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, opublikowano w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej "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 2022 r. poz. 559 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 2022 r. poz. 172 ze zm.), 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, CBOSA).

W Rozdziale II "Prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy w poszczególnych latach" Programu, wskazano z kolei wielkość zasobu mieszkaniowego Gminy Miasteczko Krajeńskie na dzień 7 listopada 2022 r. tj. 21 lokali mieszkalnych i 2 lokale socjalne (§ 7 Programu), a z kolei stan techniczny budynków określono jako "zróżnicowany" i zależny od czynników

wskazanych w § 8 ust. 1 Programu. W § 8 ust. 2 Programu wskazano z kolei, iż wszystkie budynki są wyposażone w kanalizację sanitarną, a zły stan instalacji elektrycznej przyłączy napowietrznych i instalacji wewnątrz budynków związany jest z eksploatacją oraz wzrastającym zaopatrzeniem energetycznym. Uchwała nie zawiera jednak danych dotyczących wielkości zasobu mieszkaniowego z podziałem na poszczególne lata, a także nie zawiera danych dotyczących prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy. Tym samym rada pominęła jeden z obowiązkowych elementów, który winien znaleźć się w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy i skutkować musi stwierdzeniem nieważności całej uchwały.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje również na pozostałe wady prawne ocenianego Programu.

W Rozdziale III ("Analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego") Programu, w § 9 uregulowano m.in.: 1) planowane w latach 2023-2028 bieżące naprawy i remonty i modernizacje budynków mieszkalnych w celu polepszenia ich stanu technicznego oraz warunków mieszkaniowych lokatorów (ust. 1 Programu); 2) priorytet w zakresie prac inwestycyjnych (zabezpieczenie konstrukcji budynków i instalacji technicznych oraz wykonanie remontów budynków stanowiących własność oraz wydatki na pokrycie udziału gminy w budynkach stanowiących jej współwłasność) - ust. 2 i ust. 2 pkt 2 Programu); 3) cele remontów (ust. 2 pkt 1 Programu). Rada nie wskazała kiedy i jakie remonty oraz modernizacja mają być wykonane. 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, jednak z podziałem na kolejne lata. Oznacza to, że rada nie wykonała w sposób pełny delegacji ustawowej art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W ocenie organu nadzoru, nie wypełnia treści delegacji art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy w zakresie planowanej sprzedaż lokali w kolejnych latach przyjęcie w § 11 w Rozdziale IV ("Planowana sprzedaż lokali"), Programu, iż sprzedaż lokali mieszkalnych w poszczególnych latach będzie uzależniona od zainteresowania najemców wykupem mieszkań.

Rada nie wypełniła także delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy. W Rozdziale V ("Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżenia czynszu") Programu, w § 12 ust. 10 wskazano m. in. podmiot zarządzający mieszkaniowym zasobem gminy (Wójt Gminy Miasteczko Krajeńskie) oraz zasady zarządzania zasobem mieszkaniowym. W Programie nie wskazano jednak planowanych czy braku planowanych zmian w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem mieszkaniowym w latach 2023-2028 i w związku z treścią tego postanowienia nie ma podstaw prawnych do uznania, iż delegacja z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy została wypełniona w całości. Ponadto w § 12 ust. 7 Programu przyjęto: "Podwyższenie czynszu miesięcznego może być dokonywane przez Wójta Gminy nie częściej niż jeden raz w roku". Należy wskazać, iż 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.

Rada nie wypełniła również delegacji ustawowej z art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy, ponieważ w Programie nie wskazano źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach.

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 § 13 w Rozdziale VI ("Wysokość wydatków w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów, modernizacji budynków i i lokali, koszty") Programu, wbrew tytułowi Rozdziału VI Programu, ujęto jedynie wysokość wydatków na remonty i modernizacje, z podziałem na poszczególne lata. Tymczasem ustawodawca nałożył obowiązek podania również kosztów bieżącej eksploatacji, kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym

ze współwłaścicielami, z rozbiciem na poszczególne lata. Analiza § 13 Programu wykazała, że nie wskazano kosztów bieżącej eksploatacji, kosztów inwestycyjnych. Ponadto nie wskazano kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, których Gmina jest jednym ze współwłaścicieli, tym bardziej, iż z treści § 10 Programu wynika, iż gmina jest współwłaścicielem nieruchomości.

Rada nie wypełniła w Programie również delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 8 ustawy, ponieważ nie zawarto w Programie postanowień dotyczących "opisu innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy".

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. Treść art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy w brzmieniu: "Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności: (...) prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach" weszła w życie w dniu 21 kwietnia 2019 r. na podstawie art. 2 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokalu socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 756). Aktualna treść art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy nie uwzględnia podziału gminnego zasobu mieszkaniowego na lokale socjalne, jak to miało miejsce dotychczas (podział na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne). Tymczasem w Rozdziale II ("Prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach") Programu, w § 7 mowa jest o lokalach socjalnych.

Zastosowane w uchwale pojęcie lokali socjalnych, jako wyodrębnionej części mieszkaniowego zasobu gminy nie znajduje oparcia w obowiązującym brzmieniu przepisów ustawowych, a zatem wskazania lokali socjalnych dokonano z istotnym naruszeniem prawa. Należy podkreślić, że pomimo otwartego katalogu elementów wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, rada nie posiada kompetencji do wprowadzenia do ww. Programu podziału na lokale socjalne i lokale mieszkalne, ze względu na brak podstaw prawnych do używania pojęcia "lokal socjalny" (§ 7, § 12 ust. 1, ust. 4-5 Programu).

Rada, podejmując przedmiotową uchwałę, nie wypełniła zatem w sposób wyczerpujący delegacji ustawowej wynikającej z treści art. 21 ust. 2 ustawy. Skoro w przedmiotowym przepisie ustawodawca posłużył się sformułowaniem „w szczególności” to należy ten zapis interpretować w ten sposób, iż rada gminy podejmując uchwałę w przedmiotowym zakresie winna w niej uregulować co najmniej zagadnienia wymienione przez ustawodawcę. Nie oznacza to jednak, że dodatkowo nie może uregulować w takiej uchwale jeszcze innych kwestii. Skoro ustawodawca nałożył na gminę określone obowiązki to rolą rady było ich skonkretyzowanie. Zaznaczyć należy, iż jak sama nazwa na to wskazuje, jest to jedynie program gospodarowania nieruchomościami. Oczywistym zatem jest, iż dane w nim zawarte są jedynie prognozą/planem jakiegoś działania i mogą w przyszłości ulec zmianie.

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 Miasteczko Krajeńskie

Wójt Gminy Miasteczko Krajeńskie