



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 lutego 2023 r.

Poz. 1236

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.20.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 20 stycznia 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)

orzekam

nieważność uchwały nr LIV/454/2022 Rady Miejskiej w Krobi z dnia 19 grudnia 2022 r. w sprawie „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Krobia na lata 2023 – 2028”- ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 19 grudnia 2022 r. Rada Miejska w Krobi uchwałą nr LIV/454/2022 przyjęła Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Krobia na lata 2023 – 2028.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) w związku z 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 2022 r. poz. 172 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 23 grudnia 2022 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 dnia 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 r., sygn. akt 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 przywołanego 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), 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. 2022 r. poz. 172 ze zm.), 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”.

Ustawodawca, określając w art. 21 ust. 2 u.o.p.l. 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 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 Poznaniu z 20 grudnia 2011 r., IV SA/Po 1062/11; wyrok WSA w Szczecinie z 18 marca 2010 r., II SA/Sz 1416/09; wyrok WSA w Opolu z 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07 - CBOSA).

Badając "Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Krobia na lata 2023-2028", stanowiący załącznik do uchwały, zwany dalej "Programem", organ nadzoru stwierdził, że zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 4 u.o.p.l. Program ten powinien obejmować zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. W § 17 ust. 1 pkt 2 rozdziału V Programu zatytułowanego „Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu”, rada określiła czynniki kształtujące obniżenie czynszu za najem lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego, przyjmując, iż czynnikami obniżającymi wartość użytkową lokalu są: a) brak instalacji centralnego ogrzewania – 10%, b) brak instalacji ciepłej wody użytkowej – 10%, c) brak instalacji wodnej – 10%, d) brak gazu przewodowego – 10%, e) brak łazienki – 10%, f) brak wc – 10%, g) lokal położony na poddaszu – 10%.

Zdaniem organu nadzoru, rada nie uregulowała w sposób prawidłowy warunków obniżania czynszu, a tym samym nie wypełniła delegacji ustawowej w tym zakresie. 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 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 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 przedmiotowym Programie wskazuje, że nie wszystkie powyższe czynniki zostały uwzględnione, a które mają znaczenie przy określaniu wysokości ustalanego czynszu.

W ocenie organu nadzoru pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych 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 czynników określonych art. 7 ust. 1 u.o.p.l., warunków obniżania czynszu i jest tym samym pozbawiona elementu obligatoryjnego, 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. 7 ust. 1 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 kryteria w tym zakresie.

Za niezgodny z art. 7 ust. 1 u.o.p.l. należy uznać zapis § 17 ust. 2 Programu, w myśl którego: „W przypadku wystąpienia w lokalu większej liczby czynników wpływających na obniżenie czynszu, określonych w ust. 1 pkt 2, łączna obniżka nie może przekroczyć 30 % stawki bazowej czynszu”. Jak już bowiem wskazano powyżej, przepis art. 7 ust. 1 u.o.p.l. nakłada na gminę obowiązek ustalenia stawki czynszu z uwzględnieniem wszystkich enumeratywnie wyliczonych w nim czynników i nie zawiera upoważnienia do dokonywania ograniczeń co do wysokości obniżki czynszu.

Organ nadzoru wskazuje również, że brak jest podstawy prawnej do regulowania przez radę w Programie zasad dotyczących podwyżek czynszu. Przysługująca radzie delegacja do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, w tym również do określenia zasad polityki czynszowej, nie daje jej upoważnienia do określania obowiązków stron umowy najmu związanych z dokumentowaniem istnienia czynników podwyższających lub obniżających wysokość czynszu ani kwestii związanych z dokonywaniem ulepszeń lokalu. Tymczasem w § 20 Programu rada postanowiła: „1. W czasie trwania stosunku najmu wynajmujący może podwyższyć stawkę czynszu, jeśli dokonał w budynku ulepszeń mających wpływ na wysokość czynszu. 2. W sytuacji, gdy wyposażenie techniczne jest uszczuplone z przyczyn leżących po stronie wynajmującego, czynsz najmu zmniejsza się zgodnie z § 17 ust. 1. 3. Przed dokonaniem zmiany wysokości czynszu należy sporządzić protokół stwierdzający powstanie czynników przedstawionych w ust. 1 i 2. 4. Dokonanie przez najemcę, na jego koszt i za zgodą wynajmującego, ulepszeń lokalu mieszkalnego nie powoduje wzrostu stawki czynszu za najem 1m² powierzchni użytkowej lokalu”. W ocenie organu nadzoru, powyższe postanowienia Programu wykraczają poza granice upoważnienia przysługującego radzie na mocy u.o.p.l.. Kwestie związane z trybem dokonywania podwyżek czynszu zostały uregulowane w art. 8 - 9 u.o.p.l. Realizacja tych norm oraz konstruowanie i realizacja zapisów umowy cywilnoprawnej w tym zakresie (np. związanych z dokumentowaniem istnienia czynników podwyższających lub obniżających wysokość czynszu lub kwestii związanych z dokonywaniem ulepszeń lokalu) należy do organu wykonawczego gminy.

W ocenie organu nadzoru, tak skonstruowana uchwała nie wypełnia kompetencji przyznanej radzie gminy mocą art. 21 ust. 2 u.o.p.l., co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

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 Miejska w Krobi

Burmistrz Krobi