DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 22 marca 2023 r.

Poz. 3081

Elektronicznie podpisany przez:
Karina Ewa Wiśniewska
Data: 22.03.2023 13:20:24

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.76.2023.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 17 marca 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 LI.302.2023 Rady Miasta i Gminy Miasteczko Krajeńskie z dnia 14 lutego 2023 r. w sprawie Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Miasteczko Krajeńskie na lata 2023-2028 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 14 lutego 2023 r. Rada Miasta i Gminy Miasteczko Krajeńskie podjęła uchwałę nr LI.302.2023 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 2023 poz. 40 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 20 lutego 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.), 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 2023 r. poz. 40), 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 uchwala 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.

Rada przedmiotową uchwałą przyjęła "Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Miasteczko Krajeńskie na lata 2023-2028", stanowiący załącznik do uchwały, dalej "Program".

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).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że uchwalony Program nie normuje w sposób prawidłowy wszystkich zagadnień enumeratywnie wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy.

Rada nie zawarła w Rozdziale 5 ("Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżenia czynszu") Programu ani w pozostałych postanowieniach Programu informacji o przewidywanych zmianach w zakresie

zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach. Stosownie do art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy, rada powinna zająć jednoznacznie stanowisko w tej kwestii.

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

Rada nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy, ponieważ w Programie nie wskazano źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach, 2023-2028.

Dalsza analiza treści Programu wskazuje, iż rada nie wypełniła normy kompetencyjnej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy. Oceniany Program nie odzwierciedla wysokości kosztów w sposób, w jaki wymaga tego ustawodawca. Zgodnie bowiem 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 Rozdziale 6 ("Wysokość wydatków w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów, modernizacji budynków i lokali, koszty"), wbrew tytułowi tego Rozdziału, w Tabeli 6 ujęto jedynie koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów
oraz dodatkowo wskazano koszty zarządu nieruchomościami, których gmina jest jedynym właścicielem, z podziałem na poszczególne lata. W odniesieniu do wskazanych w Tabeli 6 "*kosztów zarządu nieruchomości, których gmina jest jedynym właścicielem*", należy podkreślić, iż podanie takich kosztów nie jest wymagane na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy, jednak jest oczywiście możliwe, aby w Programie uregulować dodatkowe kwestie.

W związku z powyższym analiza Tabeli 6 w Rozdziale 6 ("Wysokość wydatków w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów, modernizacji budynków i lokali, koszty") Programu wykazała, że nie wskazano kosztów modernizacji lokali i budynków, kosztów inwestycyjnych oraz kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli. Oznacza to, że rada nie wypełniła w pełni normy kompetencyjnej z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy.

Rada nie wypełniła również w Programie 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, a w szczególności: a) niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali, b) planowanej sprzedaży lokali".

Pominięcie w Programie powyższego elementu oznacza brak wykonania delegacji określonej w art. 21 ust. 2 pkt 8 ustawy, co również stanowi istotne naruszenie prawa mające wpływ na ważność całej uchwały.

Ponadto, należy wskazać, iż 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 5 ("Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżenia czynszu") Programu: w pkt 1 lit. b o treści: "*Ustala się następujące rodzaje czynszów: za lokale socjalne*", w pkt 4 o treści "*Czynniki obniżające lub podwyższające stawki czynszu nie dotyczą czynszu za lokale socjalne. Stawka za lokal socjalny stanowi połowę stawki najniższego czynszu w gminnym zasobie mieszkaniowy*m" oraz w pkt 5 o treści: "*Czynsz za lokale mieszkalne i socjalne opłacają najemcy lokali mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób Gminy Miasteczko Krajeńskie*" mowa jest o lokalach socjalnych.

Zastosowane w Programie pojęcie lokali socjalnych nie znajduje oparcia w obowiązującym brzmieniu przepisów ustawowych. Należy podkreślić, że pomimo otwartego katalogu elementów wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, rada nie posiada kompetencji do wprowadzenia do ww. Programu pojęcia "lokal socjalny" ze względu na brak podstaw prawnych do używania tego pojęcia.

Rada, podejmując przedmiotowy Program, 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.

Należy także wskazać, iż Program [za wyjątkiem Rozdziału 1 ("Postanowienia ogólne")] nie został podzielony na właściwe jednostki redakcyjne określone w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. 2016 r. poz. 283), dalej "Zasady techniki prawodawczej". Zgodnie bowiem z § 143 w związku z § 124 Zasad techniki prawodawczej, podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf, który dzieli się na ustępy, ustępy dzielą się na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Powyższe, jak i wskazanie w Programie - Wójta Gminy Miasteczko, jako organu wykonawczego nie stanowiło uchybień mających wpływ na stwierdzenie nieważności uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji.

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:

Rada Miasta i Gminy Miasteczko Krajeńskie

Burmistrz Miasta i Gminy Miasteczko Krajeńskie