



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 kwietnia 2023 r.

Poz. 3289

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.84.2023.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 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 XLI/264/2023 Rady Gminy Wapno z dnia 21 lutego 2023 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr XLI/264/2023 Rady Gminy Wapno w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy została podjęta na sesji w dniu 21 lutego 2023 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: „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 2022r. poz.172 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40.)”.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 23 lutego 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Uchwałą nr XLI/264/2023 z dnia 21 lutego 2023 r. (zwaną dalej „uchwałą”) Rada Gminy Wapno ustanowiła „Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wapno na lata 2023 - 2027”, stanowiący załącznik do uchwały (zwany dalej „programem”).

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.), zwanej dalej „ustawą”. 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, aby 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, iż taka uchwała dotknięta jest istotną wadą prawną (por. wyrok NSA z 10 grudnia 2014 r., I OSK 2368/14, wyrok WSA w Poznaniu z 20 grudnia 2011 r., IV SA/Po 1062/11, wyrok WSA w Opolu 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07). 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 (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2014 r., IV SA/Wr 201/14, wyrok WSA w Lublinie z 30 września 2014 r., II SA/Lu 670/14 oraz wyrok WSA w Łodzi z 2 lutego 2017 r., III SA/Łd 956/16).

W rozdziale I programu przedstawiono wyniki analizy aktualnej wielkości i stanu technicznego zasobu mieszkaniowego oraz prognozę dotyczącą wielkości zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach obowiązywania programu. W programie brakuje natomiast prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach obowiązywania programu.

Zdaniem organu nadzoru pominięcie w uchwale prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach oznacza niepełne wykonanie delegacji ustawowej określonej w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa i skutkować musi stwierdzeniem nieważności całej uchwały.

W ust. 2 rozdziału IV programu, ustalono następujące czynniki obniżające stawkę bazową czynszu: „Brak ciepłej wody ogrzewanej centralnie”, „Kuchnia bez oświetlenia naturalnego”, „Brak centralnego ogrzewania i ciepłej wody ogrzewanej centralnie”, „Brak centralnego ogrzewania i ciepłej wody, sieci kanalizacyjnej, łazienki i wc”, „Brak instalacji wodociągowej”.

Zdaniem organu nadzoru rada nie uregulowała w sposób prawidłowy warunków obniżania czynszu i tym samym nie wypełniła delegacji ustawowej w tym zakresie. W treści cytowanej regulacji nie uwzględniono bowiem położenia budynku, położenia lokalu w budynku oraz ogólnego stanu technicznego budynku.

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 (por. wyrok NSA z 12 lutego 2008 r., I OSK 1764/07 oraz wyrok NSA z 25 czerwca 2010 r., I OSK 410/10).

Pominięcie w regulacjach dotyczących warunków obniżania czynszu trzech z wymienionych przez ustawodawcę czynników wpływających na wysokość czynszu oznacza niewłaściwe, niepełne unormowanie obligatoryjnego elementu programu, a tym samym niewypełnienie dyspozycji przepisu art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa i skutkować musi stwierdzeniem nieważności całej uchwały.

W tabeli umieszczonej w rozdziale VII programu rada ustaliła wysokość wydatków w kolejnych latach z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji oraz koszty remontów i modernizacji lokali będących w mieszkaniowym zasobie gminy. Powyższa tabela nie zawiera natomiast kosztów inwestycyjnych oraz kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli. Również w pozostałej części programu brak odniesienia do ww. kosztów. Tym samym w programie nie odniesiono się do wszystkich obligatoryjnych elementów wynikających z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa i skutkować musi stwierdzeniem nieważności całej uchwały.

W programie brak jest również odniesienia się rady do niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali (np. poprzez określenie czy są one planowane w okresie obowiązywania

programu), który również należy obowiązkowo uregulować, co wynika z art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy. Powyższe stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje również na pozostałe wady prawne, którymi obarczona została oceniana uchwała.

W tytule rozdziału I programu użyto sformułowania „z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne”. W rozdziale I programu, kolumnę trzecią tabeli przedstawiającej prognozę wielkości zasobu mieszkalnego gminy zatytułowano: „Ilość lokali socjalnych”. Sformułowanie „lokal socjalny” pojawia się również w opisie zawartym pod ww. tabelą oraz w ust. 3 rozdziału IV programu.

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 lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o 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).

Jak przedstawiono wyżej, zastosowanie w ocenianej uchwale pojęcia 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 wprowadzania do ww. programu podziału na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne, ze względu na brak podstaw prawnych do używania tego pojęcia.

Podsumowując, rada nie umieściła w uchwale wszystkich elementów obligatoryjnych przewidzianych przez ustawodawcę, naruszając tym samym prawo w stopniu istotnym, czego konsekwencją jest konieczność stwierdzenia nieważności całej uchwały.

Wobec powyższego, 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 Wapno

Wójt Gminy Wapno