



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 listopada 2024 r.

Poz. 8787

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.355.2024.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

orzekam

nieważność uchwały nr VI/59/2024 Rady Gminy Sośnie z dnia 30 września 2024 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Sośnie na lata 2024 – 2028 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 września 2024 r. Rada Gminy Sośnie podjęła uchwałę nr VI/59/2024 w sprawie uchwalenia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Sośnie na lata 2024 – 2028.

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 2024 r. poz. 609 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 (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 725)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 3 października 2024 r.

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

Uchwałę nr VI/59/2024 z dnia 30 września 2024 r. Rada Gminy Sośnie uchwaliła Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Sośnie na lata 2024 – 2028, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały, dalej: "Program".

Do podjęcia przedmiotowego Programu 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 2023 r. poz. 725), dalej: "OchrLokU". Z treści art. 21 ust. 2 OchrLokU 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 OchrLokU 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).

Odnosząc powyższe do ocenianego Programu stwierdzić należy, że nie normuje on właściwie wszystkich zagadnień enumeratywnie wymienionych w art. 21 ust. 2 OchrLokU.

W § 4 Programu w formie tabel przedstawiono wykaz lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, gdzie opisano aktualny stan techniczny lokali.

W ocenie organu nadzoru ww. zapisów Programu nie można uznać za prawidłową realizację obligatoryjnego elementu wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 1 OchrLokU, tj. ujęcia w Programie prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Rada przedstawiła bowiem jedynie ocenę obecnego stanu technicznego lokali, bez prognozy na kolejne lata obowiązywania programu. Jak słusznie zauważono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2012 r., IV SA/Wr 567/12: "Obowiązkiem organu stanowiącego gminy jest określenie aktualnego stanu zasobu i następnie pomniejszenie lub powiększenie go w kolejnych latach w związku z planowanymi działaniami (np. sprzedaż, budowa, kupno, likwidacja itp.). Rada w przedmiotowym programie nie zawarła również treści dotyczących prognozy stanu technicznego lokali wchodzących w skład zasobu gminnego w poszczególnych latach obowiązywania planu. (...) prognoza wielkości zasobu mieszkaniowego gminy oraz prognoza stanu technicznego tego zasobu powinna zostać ustalona z podziałem na kolejne lata (...)".

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 4 OchrLokU wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien obejmować zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu.

W § 7 ust. 4 rada zapisała, że: "Czynsz najmu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy ustala się na podstawie stawki bazowej za 1 m² powierzchni użytkowej z uwzględnieniem czynników obniżających stawkę bazową każdorazowo o 10 % za: - brak łazienki, -brak bieżącej wody, - brak centralnego ogrzewania. Przy ustalaniu stawki czynszu czynniki obniżające podlegają sumowaniu".

Zdaniem organu nadzoru, rada nie uregulowała w sposób prawidłowy warunków obniżania czynszu, a tym samym nie wypełniła delegacji ustawowej w tym zakresie. Upoważnienie do uregulowania w przedmiotowym Programie warunków obniżania czynszu musi być realizowane z uwzględnieniem art. 7 ust. 1 OchrLokU. Zgodnie z tym przepisem: "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 28 kwietnia 2020 r., I OSK 837/19; wyrok NSA z 25 czerwca 2010 r., I OSK 410/10; wyrok NSA z 12 lutego 2008 r., I OSK 1764/07, CBOSA). Oprócz uwzględnienia ww. czynników, rada winna również dokonać ich wartościowania. Zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, wyrażonym w wyroku z 15 czerwca 2020 r., II SA/Gl 1456/19, CBOSA: "Regulując zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu Rada powinna była uwzględnić co najmniej wszystkie wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy o czynnikach, tj: położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, ogólny stan techniczny budynku. Konieczne było także przypisanie każdemu z tych czynników określonej wartości, o którą obniżony zostanie czynsz".

Tymczasem w § 7 ust. 4 Programu rada nie uwzględniła wszystkich ustawowo wymaganych czynników, tj. położenia budynku, położenia lokalu w budynku oraz ogólnego stanu technicznego budynku. Przepis ten został zatem wydany z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 7 ust. 1 OchrLokU.

Organ nadzoru stwierdza także, iż zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 5 OchrLokU obligatoryjnie w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy należy zamieścić informacje o przewidywanych zmianach w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach. Jednakże oceniony Program nie zawiera takiego rodzaju regulacji, co stanowi także brak właściwego wypełnienia delegacji ustawowej z art. 21 ust. 2 pkt 5 OchrLokU. Należy stwierdzić, iż nawet jeśli Rada Gminy Sośnie nie przewiduje zmian w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy, wówczas taką okoliczność należy jednoznacznie wskazać w rozpatrywanym Programie.

W myśl art. 21 ust. 2 pkt 6 OchrLokU, wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy winien zawierać źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach.

W § 9 Programu rada wskazała jedynie na źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej, tymczasem ustawodawca nakazuje wskazać źródła finansowania w kolejnych latach. W ocenie organu nadzoru źródła finansowania winny zostać określone z podziałem na kolejne lata. Jeżeli natomiast będą one takie same w całym okresie objętym niniejszym Programem to kwestia ta winna zostać wyraźnie w uchwale wyartykułowana.

Zgodnie z treścią art. 21 ust. 2 pkt 8 OchrLokU wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien zawierać 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.

Tymczasem w uchwale brak jest odniesienia się rady do niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali. Zdaniem organu nadzoru niewystarczający dla wypełnienia delegacji ustawowej w tej materii jest zapis § 11 pkt 3 Programu, z którego wynika, że: "W celu poprawy wykorzystania i racjonalizacji gospodarowania mieszkaniowym zasobem określa się następujące zasady: wspierać dobrowolne zamiany lokali celem maksymalnego wykorzystania powierzchni użytkowej na jednego mieszkańca".

Ponadto, zgodnie z art. 4 ust. 2 OchrLokU: "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 OchrLokU 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 OchrLokU 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 OchrLokU nie uwzględnia podziału gminnego zasobu mieszkaniowego na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne. W związku z powyższym nie znajduje aktualnie oparcia posługiwanie się przez radę w przedmiotowym Programie pojęciem "lokal socjalny".

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Sośnie

Wójt Gminy Sośnie