



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 7 stycznia 2025 r.

Poz. 149

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-III.4131.1.420.2024.8

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 18 grudnia 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, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr IX/58/24 Rady Miejskiej Kościana z dnia 21 listopada 2024 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Kościan na lata 2025-2029 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 21 listopada 2024 r. Rada Miejska Kościana podjęła uchwałę nr IX/58/24 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Kościan na lata 2025-2029.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 i 1572) oraz 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 "uchwała".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 25 listopada 2024 r.

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

Do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy upoważnia radę gminy przepis 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: „ustawa”. Zgodnie z treścią art. 21 ust. 2 ustawy: „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 wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Pominięcie bądź niewypełnienie dyspozycji któregoś z obligatoryjnych elementów powoduje, iż taka uchwała dotknięta jest istotną wadą prawną. 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 tym przepisem, w przeciwnym wypadku konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 16 września 2014 r., IV SA/Wr 201/14; wyrok WSA w Lublinie z 30 września 2014 r., II SA/Lu 670/14; wyrok WSA w Łodzi z 2 lutego 2017 r., III SA/Łd 956/16; wyrok WSA w Gliwicach z 15 czerwca 2020 r., II SA/Gl 1456/19; wyrok NSA z 30 stycznia 2023 r., III OSK 2153/22; wszystkie powołane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Odnosząc powyższe do ocenianego Programu, stwierdzić należy, że rada nie unormowała prawidłowo wszystkich zagadnień enumeratywnie wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy.

W rozdziale 2 uchwały, zatytułowanym: „Prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach”, rada uregulowała w § 3, że: „Zestawienie lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy przedstawia tabela nr 1: (...)”, w § 4 ust. 1 uchwały, rada postanowiła, że: „Prognozuje się, że w kolejnych latach wielkość mieszkaniowego zasobu pozostanie na poziomie niezmiennym.”. Natomiast w § 4 ust. 2-4 uchwały rada postanowiła, że przewiduje możliwość zarówno zwiększenia mieszkaniowego zasobu („w szczególności poprzez pozyskiwanie budynków mieszkalnych na podstawie takich tytułów jak spadkobranie, czy darowizna i wydzielenie poszczególnych lokali” - § 4 ust. 2, „w wyniku budowy budynków mieszkalnych oraz przebudowy, rozbudowy i nadbudowy budynków mieszkalnych [...]” - § 4 ust. 3, jak i zmniejszenia mieszkaniowego zasobu („w związku z planowaną sprzedażą lokali” - § 4 ust. 4).

W uchwale brakuje prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach obowiązywania programu (tj. w poszczególnych latach 2025-2029).

Jak słusznie zauważono w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 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 [...]”.

W Rozdziale 3 uchwały, zatytułowanym: „Analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata” Rada Miejska Kościana również nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy. Wyjaśnić w tym miejscu należy, że analiza potrzeb remontowych i modernizacyjnych winna być przeprowadzona i zamieszczona w przedmiotowym programie i wynikać z ustalonego wcześniej (i ujętego w tym samym programie) stanu technicznego budynków i lokali. Dopiero zidentyfikowane w ten sposób potrzeby mogą stanowić podstawę do opracowania planu remontów i modernizacji. Na kwestię tę zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 30 stycznia 2023 r., III OSK 2153/22: „[...] plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, o jakim mowa w art. 21 ust. 2 pkt 2 uopł, ma być poprzedzony analizą potrzeb, które z kolei mają wynikać z prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Tak też należy odczytywać kolejność, w jakiej poszczególne treści upoważnienia ustawowego mają być zamieszczane w uchwale”. Co istotne, wszystkie omawiane tu elementy przedmiotowego programu winny być rozpisane z podziałem na kolejne lata jego obowiązywania. W § 5 ust. 1-2 uchwały ograniczono się do opisu aktualnego stanu technicznego lokali i budynków wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy z podziałem na stan: "dobry", "zadawalający" i "zły", co zostało przedstawione w Tabeli nr 2. W § 6-9 uchwały rada uregulowała jedynie ogólną analizę potrzeb remontowych, nie ustaliła jednak planu remontów i modernizacji „z podziałem na kolejne lata”, zgodnie z brzmieniem przepisu art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy. Powyższe również uzasadnia

stwierdzenie nieważności uchwały w całości, bowiem przyjęty program w sposób istotny narusza art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi, także sposób realizacji przez radę normy kompetencyjnej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien obejmować zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. Materię tę rada unormowała w Rozdziale 5 uchwały, zatytułowanym: „Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu”. Zgodnie z § 18 ust. 1 uchwały: „Czynsz ustalony na zasadach określonych w § 16 podlega obniżeniu przy zastosowaniu czynników zmniejszających wartość użytkową lokalu przedstawionych w tabeli nr 3:”. W tabeli nr 3 rada wyszczególniła „Rodzaj czynnika obniżającego”: pkt 1 „brak centralnego ogrzewania”, pkt 2 „brak samodzielnej toalety”, pkt 3 „brak łazienki”, pkt 4 „położenie powyżej II piętra oraz w oficynie”, pkt 5 „położenie w suterenie”, pkt 6 „położenie poza strefą śródmiejska” oraz określiła jaka będzie „Wysokość procentowa czynnika obniżającego”.

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 ustawy. 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). Oprócz uwzględnienia ww. czynników, rada winna również dokonać ich wartościowania. Zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach wyrażonym w uzasadnieniu wyroku z 15 czerwca 2020 r., II SA/Gl 1456/19: „Regulując zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu Rada powinna była uwzględnić co najmniej wszystkie wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy o czynniki, 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 rada w cytowanym powyżej § 18 ust. 1 uchwały i opisanej tabeli nr 3 nie uwzględniła wszystkich ustawowo wymaganych czynników, tj. ogólnego stanu technicznego budynku.

Tak zredagowany przepis narusza w sposób istotny normę kompetencyjną wynikającą z art. 21 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy.

Ponadto w § 20 uchwały rada postanowiła, iż: „Udziela się obniżki czynszu w stosunku do najemców o niskich dochodach o: 1) 40% obowiązującej stawki czynszu, jeżeli dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza 50 % najniższej emerytury; 2) 30% obowiązującej stawki czynszu, jeżeli dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza 60% najniższej emerytury.”.

Powyższy zapis wykracza poza normę kompetencyjną z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy, na podstawie której rada winna była uchwalić wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Kwestie dotyczące obniżki czynszu najmu z uwzględnieniem dochodów najemców i ich gospodarstw domowych, rada powinna uregulować w akcie prawa miejscowego wydanym na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, którym rada gminy uchwała: „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.”. Zakres wyżej opisanej uchwały zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy, w szczególności obejmuje: „wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca stosowanie obniżek czynszu;”.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że rada nie wywiązała się z obowiązku uchwałodawczego wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, ponieważ podjeta przez nią uchwała nie zawiera wszystkich obligatoryjnie wymaganych przez ustawodawcę elementów oraz wykracza poza kompetencje ustawowe,

powodując jej wadliwość w całości. Uchybienie to stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy i skutkować musi stwierdzeniem nieważności całej uchwały.

W tym stanie rzeczy orzeczono 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Kościana

Burmistrz Miasta Kościana