



Poznań, 18 stycznia 2023 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.5.2023.7

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 XLVI/522/22 Rady Miejskiej w Gostyniu z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Gostyń na lata 2023-2027 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 15 grudnia 2022 r. Rada Miejska w Gostyniu podjęła uchwałę nr XLVI/522/22 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Gostyń na lata 2023-2027, dalej "uchwała".

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 (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zmianami) w związku z art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 172 ze zmianą)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 19 grudnia 2022 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 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

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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 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 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;

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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).

W Rozdziale 1 „Prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego” w § 2 uchwały, wskazano, że w skład zasobu mieszkaniowego Gminy Gostyń wchodzi:

"1) 144 lokale położone w 22 budynkach stanowiących własność Gminy Gostyń i administrowanych przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej. Szczegółowy wykaz lokali wraz ze stanem technicznym oraz stopień ich wyposażenia przedstawiają Tabele nr 1 i 2, stanowiące załączniki do uchwały;

2) 53 lokale położonych w 17 budynkach Wspólnot Mieszkaniowych. Szczegółowy wykaz lokali oraz stopień ich wyposażenia przedstawiają Tabele nr 3 i 4, stanowiące załączniki do uchwały;

3) 14 lokali położonych w budynkach użyteczności publicznej. Szczegółowy wykaz lokali, z określeniem jednostki administrującej oraz z ich stanem technicznym przedstawia Tabela nr 5 stanowiąca załącznik do uchwały".

Uchwała nie zawiera jednak danych dotyczących prognozy wielkości zasobu mieszkaniowego z podziałem na poszczególne lata, a także nie zawiera danych dotyczących prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy. Tym samym rada pominęła jeden z obowiązkowych elementów, który winien znaleźć się w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Rada nie wypełniła również delegacji ustawowej z art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy, ponieważ w uchwale nie wskazano planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach. Ponadto w § 6 ust. 2 uchwały przyjęto: "Stawkę bazową czynszu podwyższa się nie częściej niż jeden raz w roku". Należy wskazać, iż dopuszczalna częstotliwość podwyższania czynszu została unormowana w art. 9 ust. 1b ustawy: "Podwyższanie czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, nie może być dokonywane częściej niż co 6 miesięcy. Termin ten biegnie od dnia, w którym podwyżka zaczęła obowiązywać". Zdaniem organu nadzoru, rada nie ma upoważnienia do stanowienia o częstotliwości podwyżek czynszu, skoro częstotliwość ta wynika z ustawy. To organ wykonawczy gminy, jako organ gospodarujący mieniem, w tym mieszkaniowym zasobem gminy,

i zawierający umowy z podmiotami wynajmującymi lokale w mieszkaniowym zasobie gminy, będzie dokonywał podwyżek czynszu z zastosowaniem zasad określonych w ustawie. Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy, uchwała powinna 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. Analiza badanej uchwały, w szczególności analiza tabeli nr 7 "Prognozowane potrzeby remontowe (w tys. zł)" i tabeli nr 9 „Planowane wydatki na utrzymanie zasobu mieszkaniowego (tys. zł)", prowadzi do wniosku, że rada nie określiła, tak jak tego wymaga ustawodawca, wysokości wszystkich kosztów zgodnie z dyspozycją ww. przepisu ustawy. Ponadto Rada Miejska w Gostyniu w omawianym zakresie nie posługuje się pojęciami ustawowymi zawartymi w art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy. Jednym z kosztów, jakie winna rada wskazać są "koszty remontów", tymczasem rada w kwestionowanej uchwale posługuje się następującymi zwrotami: "Roboty ogólnobudowlane", "Remonty lokali mieszkalnych do ponownego zasiedlenia", "Wymiana/remonty/naprawa instalacji/wymiana pieców", "Remonty" oraz "Fundusz remontowy". Posługiwanie się przez radę powyższymi pojęciami uniemożliwia interpretację pojęć zawartych w art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy. Tymczasem wypełniając delegację z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy, rada winna jest wskazać wysokość wszystkich wymienionych w tym przepisie kosztów, posługując się przy tym pojęciami kosztów, jakie nadał im ustawodawca.

Ponadto, 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 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 wyodrębnia w gminnym zasobie mieszkaniowym lokali socjalnych, jak to miało miejsce dotychczas (podział na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne). Tymczasem w § 1, § 7 ust. 3 uchwały mowa jest o lokalu socjalnym. Zastosowane w uchwale pojęcie 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.

Podsumowując, rada podejmując przedmiotową uchwałę, nie wypełniła 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. 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 Gostyniu
Burmistrz Gostynia