

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.16.2024.DDud

z dnia 25 stycznia 2024 r.

Rada Gminy Niegosławice

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LV.358.2023 Rady Gminy Niegosławice z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2024 – 2034, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2023 r. Rada Gminy Niegosławice podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2024 – 2034.

W podstawie prawnej badanej uchwały wskazano na: „art. 18 ust. 2 pkt. 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust 1, art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023r. poz. 40 późn. zm.) oraz art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity Dz. U. z 2023r. poz. 725)”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 stycznia 2024 r.

Uchwała w sposób istotny narusza art. 21 ust. 2 pkt 1, 4, 5, 6 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 725).

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada zrealizowała przyznane jej przez ustawodawcę upoważnienie określone w 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 (Dz.U. z 2023 r. poz. 725, dalej zwanej „ustawą”). Na jego mocy do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w przedmiocie wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Konkretyzacja tego obowiązku dokonana została przez ustawodawcę w ustawie. Jak wynika z art. 21 ust. 2 ww. 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.

Podjęcie uchwały o wskazanej wyżej treści ma bowiem na celu realizację obowiązku, wynikającego z art. 4 ust. 1 ustawy, który do zadań własnych gminy zalicza zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Uchwalony przez Radę wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy jest również projekcją polityki gminnej, którą realizuje wójt (K. Wlaźlak, Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, LEX/el. 2012). Elementy wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy określone przez ustawodawcę nie są wyliczone w sposób wyczerpujący, stanowią katalog otwarty, co upoważnia gminy do rozwinięcia i wprowadzenia jeszcze innych dodatkowych warunków, jednakże nie stanowi podstawy do pominięcia wskazanych przez ustawodawcę zagadnień obligatoryjnych. Słusznie podkreśla się w doktrynie, że wybór ustawodawcy stanowi zbiór wytycznych, wybranych zagadnień, które należy traktować jako obowiązkowe minimum programu (Majchrzak M., Gospodarka i polityka mieszkaniowa w gminach, w: A. Zalewski (red.), Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, SGH, Warszawa 2007).

Zatem Rada uchwalając wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinna uregulować wszystkie wymienione wyżej elementy. Pominięcie bądź niewypełnienie dyspozycji któregoś z obligatoryjnych elementów powoduje, że taka uchwała dotknięta jest istotną wadą prawną (por. wyrok NSA z 10 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2368/14, wyrok WSA w Poznaniu z 20 grudnia 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 1062/11). Przykładowo, jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 2 lutego 2017 r. sygn. akt III SA/Łd 956/16 „Pominięcie przez Radę Gminy (...) obligatoryjnych elementów regulacji, wynikających z art. 21 ust. 2 ustawy, skutkuje naruszeniem prawa, co ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem zaskarżonej uchwały. Nie sposób podzielić w tym zakresie stanowiska, że są to nieistotne uchybienia, bowiem pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyznaczającego sposób zaspokojenia potrzeb wspólnoty przy wykorzystaniu zasobu mieszkaniowego gminy, wskazuje na konieczność ujęcia w programie wszystkich elementów, wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy. Zaskarżona uchwała to akt planowania zawierający normy prawne kwalifikowane jako akt prawa miejscowego poprzez określenie sposobu zrealizowania wymienionych w punktach art. 21 ust. 2 ustawy elementów, a gmina to podmiot zobowiązany do ich opracowania”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 30 września 2014 r. sygn. akt II SA/Lu 670/14 podkreślił że: „Jeżeli zatem uchwalony przez radę gminy program nie zawiera wszystkich tych elementów, niezależnie od przyczyny braku któregośkolwiek z nich, tj. nawet wówczas, gdy spowodowany jest on małym zasobem mieszkaniowym gminy, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności podjętej uchwały”. Zatem realizacja upoważnienia wynikającego z ustawy wymaga

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., sygn. akt IV SA/Wr 201/14). W pierwszej kolejności należy zauważyć, że przedmiotowa uchwała nie określa prognozy dotyczącej wielkości i stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy Niegosławice w poszczególnych latach, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z § 2 ust. 4 przedmiotowej uchwały „Przewiduje się pozyskanie lokali mieszkalnych na rynku wtórnym nie więcej niż 2 o różnym stanie technicznym”. Przepis ten nie stanowi jednak prognozy dotyczącej wielkości zasobu mieszkaniowego. Podobnie za prognozę dotyczącą stanu technicznego zasobu mieszkaniowego nie można uznać § 3 badanej uchwały, który stanowi, że „Na stan zasobów mieszkaniowych w Gminie Niegosławice w latach 2024-2034 wpływa wiele czynników, do których w pierwszej kolejności zaliczyć można: a) naturalny ubytek lokali mieszkalnych związany z koniecznością rozbiórki i wycofania z użytkowania budynków będących w bardzo złym stanie technicznym. b) realizowany program prywatyzacji gminnych lokali mieszkalnych”. W załączniku do uchwały Rada zawarła wykaz gminnych lokali mieszkalnych, ich stan techniczny, zalecenia prac remontowych oraz ocenę, jednakże takie zestawienie nie stanowi prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego. Bowiem samo ograniczenie się do ogólnego opisu stanu technicznego budynków i lokali, nie można uznać za dostateczne wypełnienie delegacji ustawowej, co uzasadnia zakwestionowanie uchwały w całości. Zdaniem organu nadzoru bowiem realizacja art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy sprowadza się do przedstawienia prognozowanej wielkości zasobu mieszkaniowego gminy i prognozowanego stanu technicznego tego zasobu, w rozbiciu na poszczególne lata.

Nie jest to jednak jedyny mankament prawny przedmiotowej uchwały. W § 6 ust. 3 uchwały ustalono następujące wysokości czynników obniżających miesięczne stawki czynszu: a) 5% za położenie lokalu powyżej I-go piętra, b) 10 % za brak w.c. w lokalu, c) 5% za brak łazienki w lokalu, d) 5 % za brak centralnego ogrzewania w budynku, e) 10 % za brak instalacji wodociągowej i kanalizacyjnej w budynku, f) 5% w przypadku gdy budynki, których czas eksploatacji oraz znajdujących się urządzeń technicznych i instalacji bez remontu wynosi 20 lat i więcej.

Warunki obniżania czynszu stanowią element obligatoryjny programu. Wynika to z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. Z tym przepisem koresponduje art. 7 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym: W lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1 m kw. powierzchni użytkowej lokali, z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową, a w szczególności (...). Użyte w tym przepisie sformułowanie „w szczególności” nie może być rozumiane jako tożsame z pojęciem „przykładowo”, „w szczególności” oznacza bowiem: „głównie” lub „zwłaszcza”. Zawarcie zatem w omawianym przepisie powyższego sformułowania, zgodnie z zasadami wykładni językowej, musi być przez to rozumiane jako nakaz ustawodawcy by rada gminy, będącej właścicielem lokali stanowiących gminny zasób lokalowy, ustalając stawkę czynszową z tytułu ich wynajmowania, określała ją przy uwzględnieniu co najmniej wymienionych w pkt 1-4 art. 7 ust. 1 ustawy kryteriów. Podkreślić należy, że tego rodzaju wykładnia art. 7 ust. 1 ustawy jest wykładnią jednolitą i utrwaloną w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (vide wyroki z dnia: 28 kwietnia 2020 r. sygn. akt I OSK 837/19, 25 czerwca 2010 r. sygn. akt I OSK 410/10, 12 lutego 2008 r. sygn. akt I OSK

1764/07 i 16 lipca 2002 r. sygn. akt II SA/Nr 1049/02). Należy również pamiętać, że zgodnie z art. 85 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463, 1688) nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Ocenie Wojewody nie podlega np. celowość czy słuszność danego aktu. Ustawodawca zdecydował, że ustalając stawkę czynszu za 1 m kw. powierzchni użytkowej lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, jego właściciel powinien uczynić to z uwzględnieniem co najmniej czterech, z wymienionych w art. 7 ust. 1 ustawy, czynników. Zatem w ramach warunków obniżających czynsz organ stanowiący gminy powinien uwzględnić w treści uchwały wskazane przez ustawodawcę czynniki obniżające wartość użytkową lokalu tj. położenie budynku (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy), położenie lokalu w budynku (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy), wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan i ogólny stan techniczny budynku (art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy). Przepis art. 7 ust. 1 pkt 1-4 ustawy nakłada na gminę obowiązek ustalenia stawki czynszu z uwzględnieniem wszystkich enumeratywnie wyliczonych czynników. Stanowią one minimum, które uchwałodawca musi uwzględnić w przyjmowanym programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Pominięcie w regulacjach dotyczących warunków obniżania czynszu choć jednego z obligatoryjnych czynników wpływających na wysokość czynszu oznacza niewłaściwe i niepełne unormowanie obligatoryjnego elementu programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, wymaganego przepisem art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, a tym samym niewypełnienie całej dyspozycji tego przepisu, co stanowi istotne naruszenie prawa. 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 czynnika jakim jest położenie budynku (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy).

Organ nadzoru zauważa, że Rada przytoczyła te czynniki w § 6 ust. 1 badanej uchwały, zgodnie z którym „Zasady polityki czynszowej określa ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023r. poz. 725), zgodnie z którą stawki miesięczne czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego ustala odrębnym zarządzeniem Wójt, 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.”. Organ nadzoru zwraca uwagę, że cytowany wyżej art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy zawiera nakaz uwzględnienia przez radę gminy w wieloletnim program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy zasad polityki czynszowej, a nie jedynie odesłania w tym zakresie do ustawy.

Należy również podkreślić, że rada gminy nie jest upoważniona do powtarzania ani tym bardziej modyfikowania przepisów ustawowych w podejmowanej uchwale. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedzany był pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (vide wyroki NSA z dnia: 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92; 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98; 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95). Organ nadzoru zwraca uwagę, że również § 6

ust. 4 badanej uchwały stanowi powtórzenie przepisu ustawy tj. art. 23 ust. 4, stanowiącego, że stawka czynszu w przypadku najmu socjalnego lokalu nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie gminy.

Organ nadzoru zauważa, że ustawodawca w delegacji ustawowej nakazał, aby niektóre elementy kształtujące treść wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, zostały określone z podziałem na kolejne lata tj. na lata których dotyczy program. Tak jest właśnie m. in. w przypadku analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali (art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy), sposobu i zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach (art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy), źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach (art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy),

Tymczasem w badanej uchwale Rada Gminy Niegosławice nie zastosowała się do tej metody opisu poszczególnych elementów programu. I tak z podziałem na kolejne lata Rada Gminy nie określiła źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej. W ocenie organu nadzoru za niewystarczające należy uznać jedynie tylko podstawowych źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej. Rada powinna określić źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej z podziałem na kolejne lata. Podobnie z rozbiciem na kolejne lata, Rada Miejska nie przedstawiła prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego oraz zmian w zakresie zarządzania zasobem mieszkaniowym. Brak opisu elementów przedmiotowych programu z rozbiem na kolejne lata w przypadkach przewidzianych ustawą, stanowi istotne naruszenie prawa.

Mając na uwadze powyższe, skoro zatem badana uchwała nie reguluje wszystkich obligatoryjnych elementów programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, to w świetle obowiązujących przepisów stanowi podstawę stwierdzenia jej nieważności w całości, ze względu na niepełną realizację normy kompetencyjnej.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli