



Poznań, dnia 22 listopada 2021 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.570.2021.26

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XXXIII/225/2021 Rady Gminy Godziesze Wielkie z 28 października 2021 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Godziesze Wielkie na lata 2021 – 2026 – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 października 2021 r. Rada Gminy Godziesze Wielkie podjęła uchwałę nr XXXIII/225/2021 w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Godziesze Wielkie na lata 2021 – 2026.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372), 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 611 z późn. zm.)”. Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Godziesze Wielkie stanowi załącznik do ww. uchwały (zwany dalej „Programem”).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 29 października 2021 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) 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 WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. We Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 364/98, CBOSA).

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

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

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

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 przywołanego przepisu Konstytucji RP są art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, 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. 2020 r. poz. 611 ze zm.), zwanej dalej „u.o.p.l.”, 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 u.s.g. gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Na podstawie art. 21 ust. 1 u.o.p.l. 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 u.o.p.l., 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: nk@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”.

Przechodząc do oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy Godziesze Wielkie w Rozdziale V Programu nie uregulowała w sposób prawidłowy, zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu, a tym samym nie wypełniła delegacji art. 21 ust. 2 pkt 4 u.o.p.l. W pkt. 3 ww. rozdziału rada zawarła postanowienie o treści: „stawki czynszu miesięcznego za 1m² powierzchni użytkowej lokali, ustala Wójt Gminy Godziesze Wielkie w drodze zarządzenia, z uwzględnieniem czynników obniżających i podwyższających wartość użytkową lokalu”, a z kolei w pkt 4 rozdziału rada zamieściła postanowienie: „stawkami podwyższającymi wartość użytkową lokalu, powodującymi podwyższenie stawki czynszu są: 1) kanalizacja-WC – 10%; 2) C.O. – 20%; 3) łazienka – 10%”. Natomiast w pkt 5 przedmiotowego rozdziału Rada postanowiła, że: „czynnikami obniżającymi stawkę czynszu są: 1. WC poza lokalem – 10%; 2. łazienka poza lokalem – 15%; 3. budynek przeznaczony do rozbiórki – 50%; 4. brak kuchni – 10%; 5. lokal położony w suterenie – 10%”.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, 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 u.o.p.l. kryteriów (por. wyroki NSA z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt I OSK 837/19; z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 410/10; z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07, CBOSA). W konsekwencji przy określaniu zasad polityki czynszowej, w tym czynników obniżających stawkę czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, rada winna co najmniej uwzględnić wskazane w art. 7 ust. 1 u.o.p.l. okoliczności, tj. położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, a także ogólny stan techniczny budynku. Brak uwzględnienia ww. czynników uznać należy za istotne naruszenie norm art. 21 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 7 ust. 1 u.o.p.l. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje bowiem brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Skoro zatem przedmiotowa uchwała nie reguluje w sposób kompletny warunków obniżania czynszu i jest tym samym pozbawiona elementu obligatoryjnego, to w konsekwencji należy stwierdzić jej nieważność w całości z uwagi na niepełną realizację normy kompetencyjnej. Informacyjnie podnieść należy, iż katalog czynników zawarty w art. 7 ust. 1 u.o.p.l. jest katalogiem otwartym, a zatem nie ma przeszkód prawnych, by rada gminy, uchwalając wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, mogła uwzględniać także i inne kryteria w tym zakresie.

Ponadto rada zawarła w Rozdziale V pkt 6 Programu zapis, w myśl którego „w celu poprawienia efektywności gospodarowania zasobem oraz zahamowania jego degradacji Wójt Gminy Godziesze

Wielkie może dokonać zmiany wysokości stawki bazowej czynszu nie częściej jednak niż raz w roku zgodnie z art. 8a i art. 9 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 611 z późn. zm.)”. W ocenie organu nadzoru, rada stanowiąc o powyższym, przekroczyła granice przysługującego jej upoważnienia. Podkreślić należy, że tryb dokonywania podwyżek czynszu został uregulowany w art. 8 i 9 u.o.p.l. Zatem to organ wykonawczy gminy, w niniejszej sprawie Wójt, jako organ gospodarujący mieniem i zawierający umowy z podmiotami wynajmującymi lokale w mieszkaniowym zasobie gminy, będzie dokonywał podwyżek czynszu z zastosowaniem zasad określonych w ustawie.

Organ nadzoru zauważa, iż w Rozdziale VII Programu zapisano: „Źródłami finansowania gospodarki mieszkaniowej są: 1) wpływy z czynszów za lokal wchodzący w skład mieszkaniowego zasobu gminy; 2) środki z budżetu gminy; 3) inne źródła finansowania, w tym środki zewnętrzne”. W ocenie organu nadzoru ww. zapisu nie można uznać za realizację obligatoryjnego elementu wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 6 u.o.p.l., tj. ujęcia w programie źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach. Brak ww. elementu w ocenianej uchwale stanowi istotne naruszenie prawa.

W Rozdziale VIII Programu zatytułowanym: „wysokość wydatków w latach 2021 – 2026 z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokalu i budynku wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także wydatki inwestycyjne” rada powinna uregulować kwestie, które korelują z art. 21 ust. 2 pkt 7 u.o.p.l. Tymczasem rada określiła jedynie koszty remontów oraz koszty modernizacji lokalu i budynku, w sytuacji gdy ww. przepis wyraźnie wskazuje 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 wydatki inwestycyjne. Rada nie umieściła w programie wszystkich elementów obligatoryjnych przewidzianych przez ustawodawcę i tym samym naruszyła prawo w stopniu istotnym.

W ocenie organu nadzoru, tak skonstruowana uchwała nie realizuje kompetencji przyznanej radzie gminy mocą art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Należy także wskazać, iż Program nie został podzielony na właściwe jednostki redakcyjne określone w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej „Rozporządzenie”. Zgodnie bowiem z § 143 w związku z § 124 załącznika do ww. Rozporządzenia, podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf, który dzieli się na ustępy, ustępy dzielą się na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret.

Tymczasem organ nadzoru stwierdza, że z treści rozpatrywanego Programu wynika jednoznacznie, że został on podzielony na rozdziały i punkty.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl
www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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 Godziesze Wielkie

Wójt Gminy Godziesze Wielkie

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

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

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