



Poznań, 28 listopada 2023 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.577.2023.1

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 ze zm.)

orzekam

nieważność § 5 ust. 8 w zakresie zwrotu: „podwyższających lub” i § 6 ust. 1 uchwały nr XCI/1754/VIII/2023 Rady Miasta Poznania z dnia 24 października 2023 r. w sprawie Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Poznania na lata 2024-2028 – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 24 października 2023 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę nr XCI/1754/VIII/2023 w sprawie Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Poznania na lata 2024 - 2028, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie „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 (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 725)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 31 października 2023 r.

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

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały 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), zwanej dalej „ustawą”, rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Zakres przedmiotowy uchwały określa art. 21 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym: „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

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

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”.

Analiza treści art. 21 ust. 2 ustawy prowadzi do wniosku, że określając materię, do uregulowania w drodze uchwały, wyznacza on granice upoważnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy. Należy jednak wskazać, że w zakresie przedmiotowym wskazany przepis nie tworzy zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, które winny być w programie ujęte, świadczy o tym użyte w nim wyrażenie "w szczególności". Jednakże, co należy zaakcentować, uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 2 ustawy. Jednocześnie rada, przy podejmowaniu aktów prawa miejscowego powinna mieć na uwadze, że „Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Zatem każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego” – wyrok WSA w Poznaniu z 21 września 2023 r., IV SA/Po 472/23, CBOSA.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że zawiera ona postanowienia, które rada wydała z istotnym naruszeniem prawa.

Mocą § 5 ust. 8 uchwały Rada Miasta Poznania przyjęła: „W przypadku zmiany czynników podwyższających lub obniżających wartość użytkową lokalu, o których mowa w ust. 6, wynajmujący ustala nową wysokość stawki czynszu w sposób określony w ust. 2, z terminem obowiązywania od początku kolejnego roku kalendarzowego następującego po roku, w którym nastąpiła zmiana”.

Przepis ten, w zakresie w jakim stanowi o zasadach dokonywania podwyżek czynszu został podjęty bez podstawy prawnej, a nadto stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisów ustawowych. Przedmiotowa materia została bowiem kompleksowo uregulowana w przepisach rangi ustawowej, a mianowicie w art. 8a i nast. 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 (art. 9 ust. 1b ustawy).

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

Natomiast sama wysokość podwyżki jest ustalana przez organ wykonawczy, z uwzględnieniem przepisów art. 8a ust. 4-4e ustawy.

Biorąc pod uwagę powyższe, uznać należy, że organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do zmiany zasad podwyższania czynszu, w szczególności nie jest dopuszczalne ustalanie przez radę kiedy nastąpi podwyższenie czynszu. W świetle powyższego, zasadne jest stwierdzenie nieważności § 5 ust. 8 uchwały w zakresie zwrotu: „podwyższających lub”.

Z kolei w § 6 ust. 1 uchwały rada postanowiła: „Stawka czynszu najmu za lokal wynajęty w wyniku przetargu nie może być niższa od stawki czynszu ustalonej zgodnie z zasadami określonymi w § 5”.

W ocenie organu nadzoru powyższy przepis został uchwalony z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Odnosząc się do kwestionowanego przepisu uchwały, w pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy regulowane są odrębną uchwałą, podejmowaną na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 2 w zw. z ust. 3 ustawy. Nie bez znaczenia pozostaje przepis art. 4 ustawy, który stanowi „o obowiązku gminy i związanym z nim uprawnieniu mieszkańca gminy, którego sytuacja materialna uzasadnia oddanie mu w najem lokalu wchodzącego w skład zasobu mieszkaniowego gminy. Co do zasady więc, podstawowymi warunkami jakie musi spełniać osoba ubiegająca się o lokal z zasobów mieszkaniowych gminy są: niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe oraz niski dochód” – wyrok WSA w Gdańsku z 2 lutego 2023 r., III SA/Gd 610/22, LEX nr 3484461. Innymi słowy: „Zgodnie z art. 4 ustawy obowiązkiem organów gminy jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych tych mieszkańców gminy, którzy mają niskie dochody nie pozwalające na samodzielne zaspokojenie tych potrzeb. Zasady wynajmowania lokali powinny być tak skonstruowane, by ci spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe obejmujące w szczególności warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu, mieli szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu (...)” – wyrok WSA w Krakowie z 24 kwietnia 2018 r., III SA/Kr 100/18, LEX nr 2486102.

Zajmując stanowisko dotyczące wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy w drodze przetargu, organ nadzoru zwraca uwagę na wyrok WSA w Rzeszowie z 31 października 2022 r., II SA/Rz 584/22, CBOSA, w którym Sąd ten orzekł: „niedopuszczalne jest wynajęcie lokali mieszkalnych w drodze przetargu na wysokość miesięcznego czynszu za najem, kiedy z art. 4 ust. 1 i ust. 2 i art. 21 ust. 3 pkt 1 u.o.p.l. wynika, że zadaniem własnym gminy jest tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańców gminy, osiągających określony w uchwale dochód”. Zastosowanie trybu przetargowego pozostaje zatem w sprzeczności z powyższą regulacją, ponieważ w takiej sytuacji jedyne kryterium wyboru najemcy stanowi wysokość wylicytowanego czynszu. Przede wszystkim jednak organ stanowiący gminy musi mieć na względzie, że „Ustawodawca nie dopuścił możliwości przyznawania lokali mieszkalnych poza trybem (procedurą) określonym zarówno w ustawie o ochronie lokatorów jak i uchwale określającej zasady wynajmowania lokali” – wyrok NSA z 24 maja 2023 r., III OSK 89/22, LEX nr 3568486.

Należy również podkreślić, że zastosowanie przetargu w celu wyłonienia najemcy uniemożliwia poddanie tego trybu kontroli społecznej zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy. W trybie przetargowym nie ma bowiem miejsca na rozpatrywanie i załatwianie wniosków o najem lokali.

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

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, skoro brak jest podstaw prawnych dla Rady Miasta Poznania do wprowadzania do porządku prawnego możliwości nabywania lokali z mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania w drodze przetargu – w konsekwencji brak jest również kompetencji do wprowadzania w uchwale w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy jakichkolwiek przepisów regulujących zasady polityki czynszowej odnoszących się do lokali nabytych w kwestionowany sposób.

W świetle powyższego, 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
Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Miasta Poznania
Prezydent Miasta Poznania