



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 31 stycznia 2024 r.

Poz. 1361

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.34.2024.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 stycznia 2024 r.

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 uchwały nr LXI/400/2023 Rady Gminy Grzegorzew z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Grzegorzew na lata 2024 - 2028 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 20 grudnia 2023 r. Rada Gminy Grzegorzew podjęła uchwałę nr LXI/400/2023 w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Grzegorzew na lata 2024 - 2028, zwaną dalej "uchwałą". Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Grzegorzew na lata 2024 - 2028 stanowi załącznik do uchwały, zwany dalej "Programem".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2023 r. poz. 40) oraz art. 21 ust. 1 pkt 1i ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. 2023 r. poz. 725)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 29 grudnia 2023 r.

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

Na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. 2023 r. poz. 725), zwanej dalej "ustawą", "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; 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).

W Rozdziale 2 ust. 8 Programu uregulowano, iż: „Stan techniczny mieszkaniowego zasobu Gminy Grzegorzew nie jest różnicowany i określa się jako dobry”. Zgodnie z Rozdziałem 2 ust. 9 Programu, "Lokale mieszkalne wyposażone są w kanalizację sanitarną, wodę, energię elektryczną, centralne ogrzewanie oraz łazienki". Ponadto Rada Gminy Grzegorzew w Rozdziale 2 ust. 10 Programu wskazała, iż: "Zmiany stanu technicznego lokali dotyczyć będą bieżących napraw oraz konserwacji".

Należy stwierdzić, że w Rozdziale 2 badanego Programu przedstawiono ogólne informacje na temat obecnego stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy Grzegorzew, jednak nie określono w sposób jednoznaczny prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy Grzegorzew z podziałem na poszczególne lata 2024-2028, co jest wymogiem ustawowym, zgodnie z treścią art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy. Tym samym Rada Gminy Grzegorzew pominęła jeden z obowiązkowych wymaganych elementów, który winien znaleźć się w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

W ocenie organu nadzoru prawidłowe wypełnienie normy ustawowej wskazanej z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy polega na wprowadzeniu do Programu jakiegokolwiek klasyfikacji stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w kolejnych latach. Zgodnie bowiem ze znaczeniem słownikowym, słowo "stan" znaczy właśnie tyle, co "sytuacja, w której ktoś lub coś się znajduje" (źródło: Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/stan;2523760.html>). Zatem Rada Gminy Grzegorzew powinna była określić jednoznacznie liczbę i stan techniczny (np. dobry, średni, zły, itp.) poszczególnych lokali, we wszystkich latach obowiązywania Programu. W Rozdziale 2 Programu brak jest takich informacji na temat wskazanej powyżej prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy Grzegorzew i to z określonym podziałem na kolejne lata obowiązywania Programu.

WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 lutego 2013 r., IV SA/Wr 451/12 podkreślił, iż: "Rada w przedmiotowym programie nie zawarła również treści dotyczących prognozy stanu technicznego lokali wchodzących w skład zasobu gminnego w poszczególnych latach obowiązywania planu. Zapisy uchwały dotyczą wyłącznie aktualnego stanu technicznego lokali wchodzących w skład gminnego zasobu mieszkaniowego. W takim przypadku regulacja programu nie wypełnia w całości postanowień art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, gdyż ustawodawca we wskazanym przepisie wprost określił, że prognoza wielkości zasobu mieszkaniowego gminy oraz prognoza stanu technicznego tego zasobu powinna zostać ustalona z podziałem na kolejne lata (...)". Zdaniem organu nadzoru pominięcie w uchwale prognozy co do stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach oznacza niepełne wykonanie delegacji ustawowej określonej w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa i skutkować musi stwierdzeniem nieważności całej uchwały.

W Rozdziale 3 Programu ("Analiza potrzeb remontowy oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego lokali z podziałem na kolejne lata"), Rada Gminy Grzegorzew nie przedstawiła planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata. Rada w Rozdziale 3 ust. 1 Programu określiła, że "W latach 2024 - 2028 wykonywane będą bieżące naprawy, konserwacja i usuwanie awarii niezbędne do utrzymania właściwego stanu technicznego lokali mieszkalnych". Ponadto w Rozdziale 3 ust. 2 Programu uregulowano, iż: "Przewidywane koszty bieżących napraw, konserwacji i usuwania awarii w poszczególnych latach: 2024r. – 5 000,00 zł, 2025r. – 5 000,00 zł,

2026r. – 5 000,00 zł, 2027r. – 5 000,00 zł, 2028r. – 5 000,00 zł". W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Grzegorzew w Rozdziale 3 Programu przedstawiła jedynie ogólnie analizę potrzeb oraz przewidywane koszty bieżących napraw, konserwacji i usuwania awarii z podziałem na poszczególne lata, a tymczasem zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy, w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy wskazuje się plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata. W związku z powyższym, że Rada Gminy Grzegorzew nie wykonała w sposób pełny delegacji ustawowej z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy w Programie należało także wskazać warunki obniżania czynszu. W świetle postanowień art. 7 ust. 1 pkt 1 - 4 ustawy: "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". W Rozdziale 4 ust. 4 Programu Rada Gminy Grzegorzew wskazała na czynniki obniżające wysokość czynszu w formie tabelarycznej, które odnoszą się wyłącznie do wyposażenia lokali, np. instalacja wodna, kanalizacja, centralne ogrzewanie, łazienka. Co istotne zgodnie z Rozdziałem 2 ust. 2 Programu, "Mieszkaniowy zasób Gminy Grzegorzew to 4 lokale mieszkalne zlokalizowane w budynku Ośrodka Zdrowia". Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Grzegorzew powinna w Programie jednoznacznie wykazać, że nie wzięto pod uwagę czynników określonych w art. 7 ust. 1 pkt 1, 2, i 4 ustawy mających wpływ na obniżkę wysokości czynszu, ponieważ wszystkie lokale stanowiące zasób mieszkaniowy Gminy Grzegorzew znajdują się w tym samym budynku i na tym samym poziomie, a lokale te mogą się różnić tylko ich wyposażeniem. Treść art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy wskazuje, że badany przez organ nadzoru Program winien 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.

W badanym Programie, w Rozdziale 8 ("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 oraz koszty inwestycyjne"), Rada Gminy Grzegorzew w formie tabelarycznej wskazała koszty bieżącej eksploatacji oraz osobno koszty bieżących napraw, remontów oraz konserwacji z podziałem na poszczególne lata obowiązywania Programu. Rada Gminy Grzegorzew nie wskazała jednak kosztów inwestycyjnych. Jeśliby nawet przyjąć, że takie koszty nie będą występować, np. z uwagi na brak planowanych inwestycji, to wówczas informacja w tym zakresie winna znaleźć się w treści Programu, co jednak nie miało miejsca. Wobec powyższego w ocenie organu nadzoru rozpatrywany Program został także wydany z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy, skutkującym stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru w rozpatrywanym Programie, zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy należało wskazać jednoznacznie niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali. Należy stwierdzić, że Rada Gminy Grzegorzew w rozpatrywanym Programie nie określiła czy i ewentualnie jaki jest planowany w okresie obowiązywania Programu niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali. Takiego rodzaju uchybienie także stanowi niewypełnienie delegacji ustawowej z art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały wraz z załączonym do niej Programem w całości.

Organ nadzoru stwierdza, że pominięcie przez Radę Gminy Grzegorzew któregoś z wymienionych w ustawie elementów wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi zaś istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały w całości.

W świetle powyższych ustaleń uznać należy, że uchwała Rady Gminy Grzegorzew z dnia 20 grudnia 2023 r. nr LXI/400/2023 została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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 Gminy Grzegorzew

Wójt Gminy Grzegorzew