



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 17 marca 2023 r.

Poz. 2936

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.63.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 13 marca 2023 r.

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 LI/338/2023 Rady Miejskiej Grabowa nad Prosną z dnia 9 lutego 2023 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta i Gminy Grabów nad Prosną na lata 2023 – 2027 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 9 lutego 2023 r. Rada Miejska Grabowa nad Prosną podjęła uchwałę nr LI/338/2023 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta i Gminy Grabów nad Prosną na lata 2023 – 2027, zwaną dalej „uchwałą”. Przedmiotowy program stanowi załącznik do uchwały i dalej będzie powoływany jako „Program”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz.40) oraz 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 (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 172 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 13 lutego 2023 r.

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

Do podjęcia przedmiotowej uchwały upoważnia radę 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 2022 r. poz. 172 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”. Z treści art. 21 ust. 2 ustawy wynika, że: „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”.

Ustawodawca, określając w art. 21 ust. 2 ustawy materię, którą winien regulować program, posłużył się zwrotem „w szczególności”, co oznacza, że omawiana delegacja ustawowa nie ma charakteru zamkniętego. Istotne jest jednak, aby rada gminy w programie zamieściła postanowienia odnoszące się do co najmniej wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Pominięcie bądź niewypełnienie dyspozycji któregoś z obligatoryjnych elementów powoduje, iż taka uchwała dotknięta jest istotną wadą prawną. Realizacja upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy wymaga bowiem 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 16 września 2014 r., IV SA/Wr 201/14, wyrok WSA w Lublinie z 30 września 2014 r., II SA/Lu 670/14, wyrok WSA w Łodzi z 2 lutego 2017 r., III SA/Łd 956/16 oraz wyrok WSA w Gliwicach z 15 czerwca 2020 r., II SA/Gl 1456/19; wszystkie powołane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że uchwalony przez Radę Miejską Grabowa nad Prosną Program nie normuje w sposób prawidłowy wszystkich zagadnień enumeratywnie wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi sposób realizacji przez radę normy kompetencyjnej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Kwestie dotyczące zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu unormowano w rozdziale 5. Programu. W zamieszczonym w tym rozdziale przepisie § 5 ust. 5 rada ustaliła „następujące czynniki obniżające stawkę bazową czynszu ze względu na stan wyposażenia budynków w instalacje techniczne: 1) lokal bez centralnego ogrzewania – 10%; 2) lokal bez łazienki – 5%; 3) lokal bez w.c. – 5%; 4) lokal w budynku przeznaczonym do rozbiórki, albo do kapitalnego remontu ze względu na zły stan techniczny – 30%”.

Zdaniem organu nadzoru, rada nie uregulowała w sposób prawidłowy warunków obniżania czynszu, a tym samym nie wypełniła delegacji ustawowej w tym zakresie.

Zawarte w art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy upoważnienie do uregulowania w przedmiotowym programie warunków obniżania czynszu musi być realizowane z uwzględnieniem art. 7 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym: „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”. Powyższy przepis nakłada na gminę obowiązek ustalenia stawki czynszu z uwzględnieniem wszystkich enumeratywnie wyliczonych czynników. Przesłanki te muszą być bezwzględnie respektowane w uchwale organu stanowiącego gminy, niezależnie od okoliczności faktycznych i rzeczywistych uwarunkowań. Stanowią one bowiem minimum, które uchwalodawca powinien uwzględnić (por. wyrok NSA z 28 kwietnia 2020 r., I OSK 837/19; wyrok NSA z 25 czerwca 2010 r., I OSK 410/10; wyrok NSA z 12 lutego 2008 r., I OSK 1764/07).

Tymczasem w treści cytowanej wyżej regulacji § 5 ust. 5 Programu nie uwzględniono wszystkich ustawowo wymaganych czynników, tj. położenia budynku oraz położenia lokalu w budynku.

W świetle powyższego, uznać należy, że przepis § 5 ust. 5 Programu został wydany z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy, przy czym wadliwe unormowanie przez radę wymaganego ustawowo elementu, jakim są warunki obniżania czynszu, uzasadnia stwierdzenie nieważności całej uchwały.

Z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy wynika obowiązek ujęcia w przedmiotowym programie wysokości 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. Oceniany Program nie odzwierciedla wysokości kosztów w sposób, w jaki wymaga tego ustawodawca w art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy, pomija bowiem wysokość kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli.

W poświęconym powyższemu zagadnieniu rozdziale 8. Programu, w § 8 ust. 3 przyjęto, że: „Planowane wydatki na budynki mieszkalne, będące w zasobie mieszkaniowym Miasta i Gminy Grabów nad Prosną

będą się kształtowały następująco: [...] 3) koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi w przypadku mieszkań stanowiących współwłasność z innym podmiotami”. Jednakże wysokości tych kosztów rada już nie określiła. W zawartej w § 8 ust. 1 Programu tabeli wyszczególniono wysokość przewidywanych kosztów związanych z utrzymaniem lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta i Gminy Grabów nad Prosną w latach 2023-2027, z podziałem jedynie na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów lokali i budynków, koszty modernizacji lokali i budynków oraz koszty inwestycyjne.

Powyższe stanowi o niewypełnieniu przez radę normy kompetencyjnej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością całej uchwały.

Dalsza analiza treści Programu wskazuje, że rada nie wypełniła także dyspozycji z art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy. W powołanym przepisie ustawodawca wymaga, aby przedmiotowy program obejmował „opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności: [...] niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali”.

Tymczasem oceniany Program, w tym rozdział 9. zatytułowany „Działania mające na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta i Gminy Grabów nad Prosną”, nie określa niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali. Pominięcie w Programie powyższego elementu oznacza niepełne wykonanie delegacji określonej w art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy, co również stanowi istotne naruszenie prawa mające wpływ na ważność całej uchwały.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, tak skonstruowany Program nie może zostać uznany za wyczerpującą realizację kompetencji przyznanej Radzie Miejskiej Grabowa nad Prosną w art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 2 ustawy, co rodzi konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W tym stanie rzeczy, 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 Grabowa nad Prosną

Burmistrz Miasta i Gminy Grabów nad Prosną