



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 lutego 2025 r.

Poz. 1131

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-II.4131.1.16.2025.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 20 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XIII/105/24 Rady Miejskiej w Czempiniu z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Czempień w latach 2025 – 2029 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 19 grudnia 2024 r. Rada Miejska w Czempiniu podjęła uchwałę nr XIII/105/24 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Czempień w latach 2025 -2029, zwaną dalej "uchwałą". Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Czempień w latach 2025 - 2029 stanowi załącznik do uchwały, zwany dalej "Programem".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 i 1572) 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, (Dz. U. z 2023 r. poz. 725)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 23 grudnia 2024 r.

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

Do podjęcia przedmiotowej uchwały upoważnia radę gminy 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". 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, iż 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 (por. wyrok NSA z 10 grudnia 2014 r. I OSK 2368/14, wyrok WSA w Opolu z 13 grudnia 2007 r. II SA/Op 480/07, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej: "CBOSA"). 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, CBOSA).

Odnosząc powyższe do ocenianego Programu, stwierdzić należy, że nie normuje on właściwie wszystkich zagadnień enumeratywnie wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy.

W § 2 Programu o nazwie "Prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy Czempień w latach 2025-2029 z podziałem na lokale mieszkalne, socjalny najem lokalu i użytkowe", w ust. 2 wskazano: "Nie przewiduje się znacznego powiększania zasobu mieszkaniowego Gminy Czempień. Adaptacje pomieszczeń w budynkach gminnych lub ewentualny zakup kontenerów mieszkalnych będą realizowane jedynie w wyjątkowych sytuacjach. W latach 2025-2029 ogranicza się działania związane z przekształcaniem opuszczonych pomieszczeń na mieszkania". Natomiast w § 2 ust. 3 Programu określono, iż: "Prognoza dotycząca stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w latach 2025-2029 przewiduje poprawę stanu technicznego budynków. W zależności od potrzeb realizowany będzie różny zakres bieżących remontów (...). Polityka mieszkaniowa Gminy Czempień w latach 2025-2029 prowadzona będzie w sposób zapewniający poprawę stanu technicznego zasobu mieszkaniowego. Remontom i modernizacji poddane zostaną dachy, elewacje, instalacje techniczne i grzewcze oraz wnętrza budynków". Ponadto w § 2 ust. 5 Programu w wersji tabelarycznej przedstawiono zestawienie adresów i powierzchni użytkowej wszystkich lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Gminy Czempień, tj. łącznie 90 lokali. Należy stwierdzić, że w § 2 badanego Programu przedstawiono informacje na temat obecnej wielkości zasobu mieszkaniowego Gminy Czempień (adresy lokali i powierzchnia użytkowa), jednak nie określono w sposób jednoznaczny prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy Czempień z podziałem na poszczególne lata 2025-2029, co jest wymogiem ustawowym, zgodnie z treścią art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy. Tym samym Rada Miejska w Czempiniu pominęła obowiązkowo wymagane elementy, które winny 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 Miejska w Czempiniu powinna była określić jednoznacznie liczbę i stan techniczny (np. dobry, średni, zły, itp.) poszczególnych lokali, we wszystkich latach obowiązywania Programu. W § 2 Programu brak jest takich informacji na temat wskazanej powyżej prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy Czempień i to z określonym podziałem na kolejne lata obowiązywania Programu. Brak jest także w rozpatrywanym Programie prognozy dotyczącej wielkości zasobu mieszkaniowego Gminy Czempień z podziałem na lata 2025-2029.

WSA we Wrocławiu w wyroku z 21 lutego 2013 r. IV SA/Wr 451/12 (CBOSA) 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 Programie prognozy co do wielkości i stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach obowiązywania Programu 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, której załącznikiem jest rozpatrywany Program.

W § 5 ust. 4 Programu Rada Miejska w Czempiniu wskazała następujące "Czynniki obniżające stawkę czynszu: - mieszkania na poddaszu – 10 %, - mieszkanie z toaletą poza lokalem mieszkalnym – 15 %, - mieszkanie z toaletą w lokalu, bez łazienki – 10 %".

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

Upoważnienie do uregulowania w przedmiotowym Programie warunków obniżania czynszu musi być realizowane z uwzględnieniem art. 7 ust. 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem: "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 uchwałodawca 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, CBOSA).

Oprócz uwzględnienia ww. czynników, rada winna również dokonać ich wartościowania. Zgodnie ze stanowiskiem WSA w Gliwicach wyrażonym w wyroku z 15 czerwca 2020 r. II SA/Gl 1456/19 (CBOSA): "Regulując zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu Rada powinna była uwzględnić co najmniej wszystkie wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy o czynniki, tj: położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, ogólny stan techniczny budynku. Konieczne było także przypisanie każdemu z tych czynników określonej wartości, o którą obniżony zostanie czynsz".

Należy stwierdzić, iż w § 5 ust. 4 Programu Rada Miejska w Czempiniu nie uwzględniła wszystkich ustawowo wymaganych czynników do obniżania czynszu, tj. położenia budynku oraz ogólnego stanu technicznego budynku, oraz nie dokonała ich odpowiedniego wartościowania. Ponadto, ustawową przesłankę do obniżenia czynszu w postaci wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy) ograniczono tylko do występowania w lokalu łazienki bądź toalety. Wobec powyższego należy stwierdzić, iż w § 5 ust. 4 Programu został zatem wydany z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy.

Jak wynika z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy, Rada Gminy Czempień powinna określić w Programie 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. Tymczasem w § 8 Programu, w tabeli nr 4, Rada Miejska w Czempiniu określiła z podziałem na lata 2025-2029 łącznie koszty bieżącej eksploatacji, remontów i modernizacji oraz odrębnie koszty zarządu nieruchomościami. Ponadto wszystkie łącznie wskazane koszty w ocenie Rady Miejskiej w Czempiniu stanowią koszty inwestycyjne. Zdaniem organu nadzoru, ustawowy zwrot: "z podziałem" wskazuje, że wołą ustawodawcy było, aby określić odrębnie, a nie łącznie, wszystkie wymienione koszty, tj. koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów i modernizacji, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także koszty inwestycyjne. Jeśliby nawet koszty inwestycyjne nie występowały, to informacja w tym zakresie winna znaleźć się w treści Programu.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, że ustawowy zwrot: "koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli" nie jest tożsamy znaczeniowo z użytym w § 8 Programu (tabela nr 4) zwrotem: "koszty zarządu nieruchomościami". Wskazane w § 8 Programu koszty zarządu nieruchomościami dotyczą kosztów zarządu wszystkimi nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu

mieszkaniowego Gminy Czempień, a nie tylko kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli.

Wobec powyższego należy uznać, że § 8 Programu został wydany z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy.

W ocenie organu nadzoru, w Programie brak jest również odniesienia się do niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali, który również należy obowiązkowo uregulować, co wynika z art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy. W § 9 ust. 1 lit. a-c Programu uregulowano kwestie zamian lokali celem poprawy wykorzystania zasobu mieszkaniowego Gminy Czempień, ale nie określono niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali, co stanowi także istotne naruszenie art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy. Należy wskazać, że jeśli nie planuje się takiego rodzaju zamian lokali związanych z remontami lokali i budynków, wówczas należy taką okoliczność wskazać w badanym Programie.

W świetle wszystkich powyższych ustaleń uznać należy, że uchwała nr XIII/105/24 Rady Miejskiej w Czempiniu z dnia 19 grudnia 2024 r. 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 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Czempiniu

Burmistrz Gminy Czempień