



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 8 stycznia 2025 r.

Poz. 241

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-II.4131.1.364.2024.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 31 grudnia 2024 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 X/76/2024 Rady Miejskiej w Krotoszynie z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta i Gminy Krotoszyn na lata 2025-2029 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 listopada 2024 r. Rada Miejska w Krotoszynie podjęła uchwałę nr X/76/2024 w sprawie Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta i Gminy Krotoszyn na lata 2025-2029, zwaną dalej "uchwałą". Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta i Gminy Krotoszyn na lata 2025-2029 stanowi załącznik do uchwały, zwany dalej "Programem".

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

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 4 grudnia 2024 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 2023 r. poz. 725), zwanej dalej „ustawą”. Z treści art. 21 ust. 2 ustawy wynika, że: „Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach; 2) analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków 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 13 grudnia 2007 r. II SA/Op 480/07). 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 dnia 16 września 2014 r. IV SA/Wr 201/14, wyrok WSA w Lublinie z 30 września 2014 r. II SA/Lu 670/14).

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

W Rozdziale 2 Programu o nazwie "Prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach", w § 3 wskazano "Wielkość zasobu mieszkaniowego Miasta i Gminy Krotoszyn", a w § 4 Programu określono w wersji tabelarycznej "Strukturę mieszkaniowego zasobu Miasta i Gminy Krotoszyn (na dzień 31.07.2024)", z podziałem na strukturę właścicielską wszystkich lokali (pkt 1-4). Organ stwierdza, iż w § 5 Programu opisano "Stan techniczny mieszkaniowego zasobu Miasta i Gminy Krotoszyn" ze szczególnym uwzględnieniem wieku budynków, a w § 6 Programu Rada Miejska w Krotoszynie określiła "Wyposażenie mieszkaniowego zasobu Miasta i Gminy Krotoszyn (instalacje)". Rada Miejska w Krotoszynie uregulowała w § 8 Programu, że: "Prognoza kształtowania się mieszkaniowego zasobu Miasta i Gminy Krotoszyn zakłada, w latach 2025 - 2029 liczba lokali mieszkalnych wzrośnie o 14 lokali o łącznej powierzchni 671,19 m² - jest to ściśle związane z przeprowadzeniem modernizacji budynku znajdującego się przy ul. Młyńskiej 2D w Krotoszynie. Planuje się również modernizację lokalu mieszkalnego znajdującego się przy ul. Floriańskiej 1 w Krotoszynie dzięki czemu możliwe będzie wygospodarowanie trzech dodatkowych lokali mieszkalnych".

Należy stwierdzić, że w Rozdziale 2 badanego Programu przedstawiono szczegółowe informacje na temat wielkości i stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Miasta i Gminy Krotoszyn, jednak nie określono w sposób jednoznaczny prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Miasta i Gminy Krotoszyn 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 Krotoszynie 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 Krotoszynie 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 Miasta i Gminy Krotoszyn i to z określonym podziałem na kolejne lata obowiązywania Programu. Brak jest także prognozy dotyczącej wielkości zasobu mieszkaniowego Miasta i Gminy Krotoszyn z podziałem na lata 2025-2029.

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 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.

Organ nadzoru stwierdza, iż w Rozdziale 3 Programu pt. "Analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata", w § 9 przedstawiono opisowo analizę potrzeb remontowych oraz w wersji tabelarycznej przedstawiono planowany zakres prac remontowych łącznie w 40 lokalach (remont dachu, remont elewacji, malowanie klatki schodowej, wymiana stolarki okiennej, zmiana sposobu ogrzewania), ale bez podziału na kolejne lata obowiązywania Programu. W podsumowaniu tabeli określono, iż: "Tabela obrazuje plan remontów budynków wynikający z przeglądów rocznych i pięcioletnich wykonywanych według obowiązujących przepisów prawa budowlanego oraz bieżących potrzeb zgłaszanych przez najemców".

W ocenie organu nadzoru w Rozdziale 3 Programu, zatytułowanym: „Analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata” Rada Miejska w Krotoszynie również nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy. Wyjaśnić w tym miejscu należy, że analiza potrzeb remontowych i modernizacyjnych winna być przeprowadzona i zamieszczona w przedmiotowym Programie i wynikać z ustalonego wcześniej (i ujętego w tym samym Programie) stanu technicznego budynków i lokali. Dopiero zidentyfikowane w ten sposób potrzeby mogą stanowić podstawę do opracowania planu remontów i modernizacji. Na kwestię tę zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 30 stycznia 2023 r., III OSK 2153/22: „[...] plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, o jakim mowa w art. 21 ust. 2 pkt 2 uopł, ma być poprzedzony analizą potrzeb, które z kolei mają wynikać z prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Tak też należy odczytywać kolejność, w jakiej poszczególne treści upoważnienia ustawowego mają być zamieszczane w uchwale”. Co istotne, wszystkie omawiane tu elementy przedmiotowego Programu winny być rozpisane z podziałem na kolejne lata jego obowiązywania. W rozpatrywanym Programie nie określono właściwie stanu technicznego zasobu Miasta i Gminy Krotoszyn, dlatego też analiza potrzeb remontowych ma ogólnikowy charakter, a plan remontów nie został opracowany z podziałem na kolejne lata obowiązywania Programu. Z treści Programu nie sposób ustalić jakie remonty są planowane w określonym roku obowiązywania Programu, a jest to wymóg ustawy. Powyższe również uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości, bowiem przyjęty Program w sposób istotny narusza art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Jak uregulowano w § 11 ust. 1 pkt 5 Programu w ostatnim akapicie: "Obniżenie stawki bazowej czynszu następuje poprzez zsumowanie wszystkich występujących w lokalu czynników obniżających. Maksymalna obniżka stawki czynszu może przekroczyć 20% stawki bazowej". Zdaniem organu nadzoru postanowienie Programu w którym wskazano, iż: "Maksymalna obniżka stawki czynszu może przekroczyć 20% stawki bazowej" narusza prawo w stopniu istotnym. Upoważnienie do uregulowania warunków obniżania czynszu musi być realizowane z uwzględnieniem art. 7 ust. 1 ustawy. Zarówno art. 7 ust. 1 ustawy, jak i art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy nie zawierają natomiast upoważnienia do dokonywania ograniczeń w wysokości obniżki czynszu. Należy zatem uznać, iż § 11 ust. 1 pkt 5 w zakresie zwrotu: "Maksymalna obniżka stawki czynszu może przekroczyć 20% stawki bazowej" Programu został wydany z istotnym naruszeniem prawa.

Organ nadzoru stwierdza także, iż zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 11 Programu, "W czasie trwania stosunku najmu Wynajmujący może podwyższyć stawkę czynszu, jeżeli zostaną dokonane w lokalu ulepszenia podnoszące standard lokalu, mające wpływ na wysokość czynszu. W przypadku uszczuplenia wyposażenia technicznego lokalu z przyczyn leżących po stronie Wynajmującego, czynsz najmu zmniejsza się zgodnie z czynnikami obniżającymi. Przed zmianą umowy najmu zmieniającą wysokość czynszu należy sporządzić protokół stwierdzający fakt powstania czynników". Organ nadzoru zwraca uwagę, że brak jest podstawy prawnej do regulowania przez radę w ocenianej uchwale zasad dotyczących podwyżek czy wysokości czynszu. Kwestie związane z trybem dokonywania podwyżek czynszu zostały bowiem uregulowane w art. 8-9 ustawy, przy czym, co istotne rada, jako organ stanowiący gminy, nie została upoważniona do wypowiedzania się w powyższych kwestiach. Realizacja powyższych norm ustawowych oraz konstruowanie i egzekwowanie zapisów umowy cywilnoprawnej w tym zakresie należy bowiem do organu wykonawczego

gminy. Tym samym § 11 ust. 1 pkt 11 Programu wykracza poza upoważnienie wynikające z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Jednocześnie organ nadzoru stwierdza, że w § 11 ust. 1 pkt 12 Programu rada przyjęła: „Czynsz najmu płatny jest z góry do dnia 10 każdego miesiąca na wskazany Wynajmującego rachunek z wyjątkiem przypadków, gdy strony pisemnie ustaliły zmianę terminu i formę”. W ocenie organu nadzoru, rada wprowadzając wskazany powyżej zapis, przekroczyła granice przysługującego jej upoważnienia ustawowego. Rada nie jest stroną umowy najmu i w związku z tym nie jest uprawniona do ustalenia terminu, sposobu w jakim winny być uiszczane należności czynszowe (wyrok WSA we Wrocławiu z 18 lipca 2012 r., IV SA/Wr 131/12, CBOSA). Wobec powyższego należy stwierdzić, iż także § 11 ust. 1 pkt 12 Programu został wydany z istotnym naruszeniem prawa.

Ponadto, w § 11 ust. 1 pkt 13 Programu Rada Miejska w Krotoszynie uchwaliła, iż „Wynajmujący lokal może podwyższyć czynsz wypowiedając dotychczasową wysokość czynszu na piśmie najpóźniej na trzy miesiące naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego”. W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Krotoszynie wprowadzając ten zapis, przekroczyła granice przysługującego jej upoważnienia ustawowego. Rada nie jest bowiem stroną umowy najmu, w związku z tym nie jest ona uprawniona do ustalania sposobu i terminu wypowiedzenia tej umowy. To organ wykonawczy gminy, jako organ gospodarujący mieniem, w tym mieszkaniowym zasobem gminy i zawierający umowy z podmiotami wynajmującymi lokale w mieszkaniowym zasobie gminy, będzie dokonywał podwyżek czynszu z zastosowaniem zasad określonych w ustawie oraz wypowiedzał umowy. Wobec powyższego należy stwierdzić, iż także § 11 ust. 1 pkt 13 Programu został wydany z istotnym naruszeniem prawa.

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 Miejska w Krotoszynie 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.

W świetle wszystkich powyższych ustaleń uznać należy, że uchwała nr X/76/2024 Rady Miejskiej w Krotoszynie z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta i Gminy Krotoszyn na lata 2025-2029 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 Miejska w Krotoszynie

Burmistrz Gminy i Miasta w Krotoszynie