



Poznań, 2 lutego 2024 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.33.2024.8

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 uchwały nr LX.511.2023 Rady Gminy Wilczyn z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wilczyn na lata 2024 - 2028 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2023 r. Rada Gminy Wilczyn podjęła uchwałę nr LX.511.2023 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wilczyn na lata 2024 - 2028. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wilczyn na lata 2024-2028 stanowi załącznik do uchwały, dalej jako "Program".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze 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 (tekst jednolity Dz. U z 2023 r., poz. 725)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 stycznia 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), dalej jako „ustawa”. 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

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

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 posłużyć 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. Realizacja upoważnienia wynikającego z 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 (wyrok WSA w Gliwicach z 15 czerwca 2020 r., II SA/GI 1456/19, CBOSA).

Podkreślić w tym miejscu należy, że uchwała podejmowana na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11, CBOSA). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

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

W rozdziale I Programu przedstawiono wielkość zasobu mieszkaniowego Gminy Wilczyn według stanu na 01.12.2023 r. oraz wskazano powierzchnię użytkową poszczególnych lokali i ich wyposażenie, wskazując jako elementy wyposażenia: wodociąg, kanalizację i c.o. Natomiast w rozdziale II rzeczono Programu przedstawiono informację na temat prognozowanej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego, a także planu remontów i modernizacji budynków.

W ocenie organu nadzoru we wskazanych przepisach Programu przedstawiono ogólne informacje na temat prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy Wilczyn. Rada powinna była określić stan techniczny (np. dobry, średni, zły, itp.) poszczególnych lokali, względnie budynków wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy we wszystkich latach obowiązywania Programu. Rada gminy nie określiła w rozdziale I Programu aktualnego stanu technicznego lokali mieszkalnych, a w rozdziale II Programu rada nie określiła w sposób jednoznaczny analizy potrzeb, prognozy stanu technicznego ani planu remontów i modernizacji zasobu mieszkaniowego gminy z podziałem na poszczególne lata 2024-2028, co jest wymogiem ustawowym, zgodnie z treścią art. 21 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy. Tym samym rada gminy pominęła obowiązkowe elementy, które winny znaleźć się w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Zdaniem organu nadzoru, pominięcie w Programie prognozy dotyczącej stanu technicznego, analizy potrzeb i planu remontów i modernizacji zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach obowiązywania Programu oznacza niepełne wykonanie delegacji ustawowej określonej w art. 21 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy. Takiego rodzaju uchybienie stanowi istotne naruszenie prawa, które skutkować musi stwierdzeniem nieważności całej uchwały. Organ nadzoru zauważa, iż 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 (...)”.

W rozdziale III Programu rada nie wywiązała się z obowiązku wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy, gdyż nie ustalono harmonogramu sprzedaży lokali z podziałem na kolejne lata. Ogólnikowy zapis w Programie, iż „W przypadku zainteresowania zakupem mieszkań ze strony mieszkańców gminy, dopuszcza się sprzedaż lokali mieszkalnych w latach objętych programem na zasadach określonych ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jednolity tekst Dz. U. z 2023 r., poz. 344 ze zm.)” nie wypełnia ustawowego wymogu zawartego w powyższym przepisie ustawy. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku WSA we Wrocławiu z 8 czerwca 2021 r., SA/Wr 573/20, (LEX nr 3366496) „Jest to jeden z niezbędnych elementów tegoż aktu, wpisując się tym samym w minimum jego treści. Użyty bowiem w art. 21 ust. 2 ustawy zwrot "w szczególności" uzasadnia twierdzenie, że wymienione w tym przepisie elementy muszą zostać ustalone, a pominięcie przez radę któregośkolwiek z nich skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego. W tych okolicznościach trzeba więc przyjąć, że skoro określenie planowanych do sprzedaży nieruchomości w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy stanowi element konieczny to ma też charakter wiążący, stąd podejmowane w dalszej kolejności uchwały wyrażające zgodę na zbycie określonej nieruchomości muszą być z nim spójne. Niniejsze wynika nie tylko z ciężącego na gminie obowiązku tworzenia warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, ale również poczucia pewności prawa i stabilności sytuacji prawnej najemców, w tym także w kontekście

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

ewentualnego przez nich wykupu.”. Nadto przepis rozdziału III zdanie drugie Programu został ustanowiony z przekroczeniem upoważnienia ustawowego ponieważ reguluje zasady sprzedaży lokali mieszkalnych, a do sprzedaży mieszkań odnoszą się zapisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.).

Ponadto w rozdziale IV Programu rada przyjęła: „Zasady polityki czynszowej”, jednakże całkowicie pominęła regulacje dotyczące warunków obniżania czynszu. Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, Program winien obejmować „zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu”. Zdaniem organu nadzoru, rada nie uregulowała warunków obniżania czynszu, a tym samym nie wypełniła delegacji ustawowej w tym zakresie, co stanowi istotne naruszenie prawa. Jednocześnie organ nadzoru zaznacza, że powyższa kwestia winna być uregulowana z uwzględnieniem art. 7 ust. 1 ustawy.

Organ nadzoru zauważa, iż w przedmiotowym Programie brak jest również odniesienia się do niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali (np. poprzez określenie czy są one planowane w okresie obowiązywania Programu), który także należy obowiązkowo uregulować, co wynika z art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy. Pominięcie w Programie powyższego, obligatoryjnego elementu stanowi istotne naruszenie prawa mające wpływ na ważność całej uchwały.

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru pominięcie przez Radę Gminy Wilczyn, któregośkolwiek z elementów programu wymienionego w art. 21 ust. 2 ustawy skutkuje niepełną realizacją upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętej uchwały. Skoro we wskazanym wyżej przepisie ustawodawca posłużył się sformułowaniem „w szczególności”, to należy ten zapis interpretować w ten sposób, iż rada gminy podejmując uchwałę w przedmiotowym zakresie winna w niej uregulować co najmniej zagadnienia wymienione przez ustawodawcę.

Informacyjnie podnieść należy, iż katalog zagadnień zawarty w art. 21 ust. 2 ustawy jest katalogiem otwartym, a zatem nie ma przeszkód prawnych, by rada gminy, uchwalając wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, uwzględniła także i inne zagadnienia.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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 Wilczyn
Wójt Gminy Wilczyn