



Wojewoda Lubelski



Elektronicznie podpisany przez:
Krzysztof Komorski; Wojewoda Lubelski
dnia 24 lipca 2024 r.

A. N. N. N.
F. N. N. N.
J. N. N. N.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.281.2024

z dnia 24 lipca 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr III/22/2024 Rady Gminy Adamów z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Adamów na lata 2024-2029.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/22/2024 Rady Gminy Adamów z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Adamów na lata 2024-2029.

Uzasadnienie

Uchwała Nr III/22/2024 Rady Gminy Adamów została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 lipca 2024 r.

Działając na podstawie 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) Rada Gminy Adamów uchwaliła wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Adamów na lata 2024-2029. Program stanowi załącznik do uchwały.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy, rada gminy uchwala wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

W myśl zaś art. 21 ust. 2 ustawy 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.

Organ jednostki samorządu terytorialnego realizujący ustawowy obowiązek opracowania wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy jest zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść programu. Wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, obligatoryjnie muszą zostać ustalone w programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Wszystkie kwestie określone w tym przepisie składają się na treść programu.

Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętej uchwały (por. wyroki WSA w Szczecinie z dnia 18 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 1416/09; WSA w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07; WSA w Opolu z dnia 15 listopada 2004 r., sygn. akt II SA/Wr 1567/02).

Organ stanowiący gminy zobowiązany jest do przestrzegania zakresu upoważnienia udzielonego mu przez ustawę. Niewypełnienie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru w przedmiotowej uchwale Rada Gminy nie wyczerpała zakresu upoważnienia określonego w art. 21 ust. 2 ww. ustawy o ochronie praw lokatorów (...) bowiem nie uwzględniła wszystkich obligatoryjnych elementów programu.

Jak stanowi art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) obligatoryjnym elementem wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy jest prognoza dotycząca stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach.

Przedmiotowa uchwała nie zawiera prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego w poszczególnych latach, do czego Rada była zobligowana z mocy powyższego przepisu ustawy.

W załączniku do uchwały w rozdziale I pkt 3 Programu, w tabeli wskazano jedynie aktualny stan techniczny mieszkaniowego zasobu gminy.

Uchylenie się od dokonania wymaganej prognozy w rozbiciu na poszczególne lata stanowi naruszenie art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), bowiem uchwała nie realizuje wyraźnych wytycznych określonych w tym zakresie w upoważnieniu ustawowym.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 27 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1197/20: „zaskarżona uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy dotyczy nieuwzględnienia zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 2 ustawy. Z tej racji, uwzględniając konieczność umieszczenia w programie wszystkich elementów z art. 21 ust. 2 ustawy, podzielić należy stanowisko Wojewody, że przyjęta przez Radę uchwała nie określa w wymaganym zakresie, wskazanej w pkt 1 przepisu, prognozy wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach (...). W zakresie tej części programu Rada poprzestała na opisie aktualnej wielkości zasobu mieszkaniowego gminy poprzez wskazanie budynków komunalnych oraz lokali gminnych w budynkach wspólnot mieszkaniowych oraz bardzo ogólnikowe zamierzenia w tym zakresie w określonym ogólnie okresie czasu”.

Obligatoryjnym elementem uchwały w sprawie wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy jest zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) 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.

Analiza postanowień rozdziału VII Programu, stanowiącego załącznik do uchwały, zatytułowanego: „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” wykazała, iż Rada Gminy nie określiła wysokości kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, kosztów modernizacji, a także kosztów inwestycyjnych, w kolejnych latach.

W przyjętym Programie Rada wyszczególniła jedynie koszty bieżącej eksploatacji oraz bieżące koszty remontów.

Przyjęte postanowienia nie realizują dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 7 ww. ustawy.

Pominięcie przez radę gminy 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. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę.

Jak już wspomniano, podejmując uchwałę na podstawie upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego Rada Gminy jest zobowiązana uregulować wyczerpująco zakres spraw przekazanych przez ustawodawcę w tym upoważnieniu. Uchwała realizująca wybiórczo tylko niektóre ze spraw wskazanych przez ustawodawcę jest ułomna, a wadliwość ta jest istotna w stopniu uzasadniającym stwierdzenie nieważności takiej uchwały.

Ponadto, w rozdziale VIII Programu zatytułowanym „Opis działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy”, Rada nie odniosła się do wymaganej przepisami ustawy kwestii dotyczącej niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali.

Na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy organ stanowiący gminy był obowiązany uregulować 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.

Wskazana kwestia stanowi istotny element wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, wskazuje na to użyty przez ustawodawcę zwrot „w szczególności”. W przypadku, gdy w latach objętych programem nie planuje się zamian lokali związanych z ich remontami, stosowna informacja w tym zakresie powinna znaleźć się w treści uchwalonego programu.

Stanowione przez organy samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu do ich podjęcia. Istotą oceny prawidłowości uchwały w przedmiotowej sprawie jest więc wskazanie zakresu, jaki obejmuje upoważnienie ustawowe, a w konsekwencji, czy istotnie autor uchwały wypełnił cały zakres spraw przekazanych mu przez ustawodawcę do uregulowania. Postanowienia uchwały mają bowiem wyczerpująco normować wszystkie kwestie przekazane w upoważnieniu ustawowym.

Dodatkowo, należy wskazać, iż jak wynika z treści § 1 uchwały wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Adamów obejmuje lata 2024 – 2029.

Natomiast, analiza postanowień ujętych w formie tabeli w rozdziale II Programu dotyczących planu remontów w poszczególnych latach oraz w rozdziale VII Programu dotyczących szacunkowych wysokości wydatków na koszty bieżącej eksploatacji oraz koszty remontów, wykazała, iż przedmiotowe regulacje nie obejmują pełnego okresu obowiązywania Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Adamów, mianowicie roku 2024.

Rada Gminy Adamów ustalając plan remontów, koszty bieżącej eksploatacji oraz koszty remontów winna uwzględnić wszystkie lata obowiązywania Programu, tj. 2024 – 2029.

Należy wskazać, iż nawet w sytuacji kiedy w jednym z okresów obowiązywania programu nie planuje się remontów bądź wydatków na koszty bieżącej eksploatacji czy

koszty remontów, w celu prawidłowego wypełnienia upoważnienia stosowna informacja w tym zakresie powinna znaleźć się w treści uchwalonego programu.

Okres obowiązywania programu winien być tożsamy z okresem realizacji programu, który zgodnie z założeniem Rady Gminy Adamów został sprecyzowanym w treści § 1 uchwały i obejmuje lata od 2024 do 2029 .

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr III/22/2024 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Adamów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Adamów