



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Głogów Nr LVI/278/2018 z dnia 29 maja 2018 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Głogów na lata 2018-2023.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 maja 2018 r. wskazując, jako podstawę prawną podjęcia uchwały, art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4, art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2, ust. 4, ust. 5, art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1610 ze zm.) Rada Gminy Głogów podjęła uchwałę Nr LVI/278/2018 w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Głogów na lata 2018-2023, zwaną dalej także „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem z dnia 6 czerwca 2018 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie jej z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 1 oraz art. 21 ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 4, pkt 5, pkt 8 lit. a), ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, polegającym braku określenia obligatoryjnych elementów uchwały, w tym warunków obniżania czynszu.

Kompetencją rady gminy jest uchwalanie wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego „2. 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, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne; 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 wydatków 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 wydatki inwestycyjne; 8) opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności: a) niezbędny zakres zmian lokali związanych z remontami budynków i lokali, b) planowaną sprzedaż lokali.

W związku z powyższym program powinien w sposób kompleksowy normować kwestię gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na kolejne lata (na co najmniej pięć kolejnych lat) i zawierać wszystkie elementy wskazane przez ustawodawcę, jako obligatoryjna część programu. Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego wprowadza otwarty katalog zagadnień, które powinny znaleźć się w uchwale rady gminy, podjętej na podstawie jej art. 21 ust. 1 pkt 1. Oznacza to, że mogą znaleźć się w niej regulacje niewymienione w przytoczonych wyżej punktach, ale jednocześnie obligatoryjnie mają się w niej znaleźć elementy w nich wymienione. Ustawa wskazuje

jednoznacznie jakie elementy stanowią obligatoryjną treść uchwały będącej wieloletnim programem gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Żaden z elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy nie może zostać pominięty w stanowionym na podstawie tego przepisu akcie prawa miejscowego. Wskazane w tym przepisie zagadnienia zostały przez ustawodawcę uznane nie tylko za niezbędne, ale także za przedmiotowo istotne dla wypełnienia funkcji, jaką ma pełnić wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy – zakresienia kierunków i celów działania w zakresie gospodarowania zasobem. Prawidłowa realizacja delegacji ustawowej wymaga pełnego uregulowania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wszystkich elementów wskazanych przez ustawodawcę. Pominięcie przez radę gminy któregoś z nich skutkuje brakiem pełnego wykonania upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

Rada Gminy Głogów, podejmując przedmiotową uchwałę, nie uregulowała jednak w jej treści:

- 1) prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy z podziałem na poszczególne lata, określając ten parametr jedynie w sposób ogólny (art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego),
- 2) planu remontów i modernizacji wynikających ze stanu technicznego budynków i lokali, z uwzględnieniem podziału na kolejne lata (art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego),
- 3) warunków obniżania czynszu, z uwzględnieniem wytycznych z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, tj. położenia budynku; położenia lokalu w budynku; wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu; ogólnego stanu technicznego budynku (art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego),
- 4) przewidywanych zmian w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach (art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego),
- 5) opisu innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności niezbędnego zakresu zmian lokali związanych z remontami budynków i lokali (art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a) ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego).

Pominięcie przez radę gminy któregoś z wyżej wymienionych obligatoryjnych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa. Trzeba zauważyć, że przedmiotowa regulacja w zakresie warunków obniżania czynszów powinna również uwzględniać zapisy 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. Ustalając warunki obniżania czynszu Rada jest zatem zobowiązana uwzględnić, odpowiednio do właściwości zasobu mieszkaniowego jakim dysponuje, wszystkie spośród wyżej wskazanych czynników. Jak słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyżej już powołanym wyroku z dnia 18 marca 2010 r. : „*Te cztery czynniki z woli ustawodawcy stanowią niezbędne minimum okoliczności mających wpływ na zróżnicowanie stawki czynszu w gminie, które muszą być określone w uchwale czynszowej (podobnie wyroki: SN z dnia 22 października 1998 r. sygn. akt III RN 71/98, OSNAPiUS 1999, nr 23, poz. 738; NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07). Pominięcie któregośkolwiek z nich w uchwale określającej zasady polityki czynszowej stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ nie respektuje zawartego w ustawie upoważnienia do podjęcia uchwały regulującej określone w ustawie zagadnienia. Jest oczywiste, że użyte przez ustawodawcę w art. 7 ust. 1 określenie "w szczególności" należy rozumieć w ten sposób, że rada może wziąć pod uwagę i ustanowić w przedmiotowej uchwale jeszcze inne czynniki podwyższające i obniżające, ale nie zamiast tych, które wskazano w ustawie, lecz wylącznie obok nich*”.

Analiza przedmiotowej uchwały pozwala stwierdzić, że nie zawiera ona w swej treści kompletnej regulacji wszystkich spośród obligatoryjnych elementów, wymaganych na mocy art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Zdaniem Organu Nadzoru, żaden z elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 cytowanej ustawy nie może zostać pominięty w akcie prawa miejscowego, bądź uregulowany w sposób niepełny, czy też niezgodny z brzmieniem przepisów ustawy. Aby prawidłowo wypełnić wspomnianą delegację ustawową organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy uchwalaniu powyższego programu powinien w pierwszej kolejności mieć na uwadze elementy wskazane przez ustawodawcę w art. 21 ust. 2 ustawy i ich pełną realizację. Niepełne uregulowanie przez radę gminy któregoś z wyżej wymienionych elementów wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (porównaj: wyrok WSA z dnia 18 marca 2010 r., II SA/Sz 1416/09, LEX nr 605562; wyrok WSA z dnia 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07, LEX nr 381693; wyrok z dnia WSA z 15 listopada 2004 r., II SA/Wr 1567/02, LEX nr 174906) stanowiąc podstawę stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, ze względu na niepełną realizację normy kompetencyjnej.

Biorąc pod uwagę powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak