

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.159.2012TDom

z dnia 26 kwietnia 2012 r.

Rada Gminy w Trzebiechowie

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy w Trzebiechowie z dnia 21.03.2012 r. Nr XIV/109/2012 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Trzebiechów na lata 2012-2017.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Trzebiechowie na sesji w dniu 21.03.2012 r. podjęła uchwałę Nr XXVI/109/2012 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Trzebiechów na lata 2012-2017. Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 28.03.2012 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż narusza ona istotnie prawo, tj. art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005 r, Nr 31, poz. 266 ze zm.).

Przepis 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 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.), zwanej dalej ustawą, stanowi, iż rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Na jego mocy do wyłącznej właściwości rady gminy przypisany został zatem obowiązek podejmowania uchwał w przedmiocie wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Konkretyzacja tego obowiązku dokonana została przez ustawodawcę w art. 21 ust. 2 ustawy, w myśl którego wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności: prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne; analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata; planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach; zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu; 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; źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach; 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; 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, planowaną sprzedaż lokali. Analiza treści przytoczonego przepisu art. 21 ust. 2 ustawy prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, wyznacza on granice upoważnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy. O ile jednak w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, które winny być w programie ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie "w szczególności" wskazuje na to, iż uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 2 ustawy. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych 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. Nie wyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Na tle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem uchwały, uznać należało, iż zaskarżony pięcioletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy podjęty został z istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość programu dotyczy nie respektowania zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 2 ustawy.

Biorąc pod uwagę konieczność ujęcia w programie wszystkich elementów określonych w art. 21 ust. 2 ustawy, należy uznać, iż przyjęta przez radę uchwała nie określa w wymaganym zakresie, skazanej w pkt 1 przepisu, prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne. Rada Gminy ograniczyła się jedynie do wskazania wielkości i stanu technicznego obecnego zasobu mieszkaniowego gminy, w programie faktycznie nie ujęto postanowień dotyczących prognozy wielkości i stanu technicznego zasobu mieszkaniowego w kontekście poszczególnych lat i przy zróżnicowaniu tej prognozy na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne. W szczególności tego wymogu nie spełnia §6 uchwały, który bez rozbicia informacji na poszczególne lata traktuje tylko o docelowej ilości lokali socjalnych, pomijając przy tym prognozy dotyczące pozostałych lokali mieszkalnych. W treści programu bezpodstawnie pominięto także plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali z podziałem na kolejne lata. Lokalny prawodawca ograniczył się jedynie do analizy potrzeb w tym zakresie, wymieniając wymagane działania remontowe, przy czym za niedopuszczalny uznać należy zastosowany w §8 ust. 2 uchwały zabieg legislacyjny polegający na scedowaniu obowiązku określenia omawianego planu remontów i modernizacji na Wójta Gminy. Otóż stosownie do treści art. 21 ust. 2 ustawy zauważyć trzeba, iż wszystkie kwestie określone w tym ustępie składają się na treść programu. Dlatego też nie jest możliwe wyłączenie któregośkolwiek z elementów, jako przedmiotu odrębnej uchwały czy innego aktu, w tym przypadku aktu pochodzącego od Wójta Gminy. Program nie obejmuje również informacji o planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach, lecz w rozdziale dotyczącym tej tematyki traktuje o lokalach wyłączonych ze sprzedaży, trybie sprzedaży lokali, czynności inicjującej każdorazową sprzedaż lokalu. Podobny zarzut postawić należy także odnośnie źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej. O ile bowiem tytuł rozdziału VII uchwały odpowiada zapisowi art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy, o tyle jego treść nie wskazuje źródeł finansowania i nie systematyzuje ich w poszczególne lata. Należy przy tym zaakcentować, że budżetu gminy nie należy traktować jako źródła finansowania, albowiem jest on tylko planem przychodów i wydatków. Za źródła finansowania należy upatrywać określone przedsięwzięcia ukierunkowane na pozyskanie kapitału. Program nie określa także wysokości 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. W tym zakresie nie wystarczy podać, że wysokość tych wydatków corocznie będzie ustalała w budżecie gminy. Program już w swojej treści powinien ustalać wysokość tych wydatków w poszczególnych latach.

Wątpliwość budzi także §20 ust. 1 uchwały który wymienia cechy osób kwalifikujące do najmu lokalu. Co do zasady, wyliczenie zawarte w art. 21 ust. 2 ustawy jest katalogiem otwartym i organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może zawrzeć w przedmiotowej uchwale dodatkowe regulacje, jednak zasada ta, w ocenie organu nadzoru, nie ma zastosowania w sytuacji kiedy prawodawca określoną materię wprost zastrzega dla innego aktu. Cechy kwalifikujące osobę jako najemcę lokalu powinny być przewidziane w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy. Podobny zarzut należy postawić wobec postanowienia §18 ust. 2 uchwały, albowiem rozkładanie na raty czy umarzanie zaległości czynszowych powinno odbywać się na zasadach określonych w uchwale podjętej na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Z uwagi na powyższe, uchwała w sposób istotny narusza art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. W tym stanie rzeczy, należało orzec o jej nieważności.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek