

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.27.2019.ASzc

z dnia 6 lutego 2019 r.

Rada Gminy Nowa Sól

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2018.994 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr III/14/2018 Rady Gminy Nowa Sól z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Nowa Sól na lata 2019-2023.

Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2018 r. Rada Gminy Nowa Sól podjęła uchwałę Nr III/14/2018 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Nowa Sól na lata 2019-2023 (dalej uchwała). Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Nowa Sól na lata 2019-2023 stanowi – zgodnie z § 1 uchwały – jej załącznik (dalej program).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 7 stycznia 2019 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że narusza ona istotnie prawo, tj. art. 21 ust. 2 pkt 1, pkt 4 i pkt 7 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity Dz.U.2018.1234 ze zm., dalej ustawa).

Organ nadzoru wskazuje, że obowiązek władz publicznych w zakresie prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli wynika z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP. Ponadto - zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy - tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. W celu realizacji tego zadania, na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy, gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy. W przypadku utworzenia gminnego zasobu mieszkaniowego powstaje potrzeba gospodarowania nim zgodnie z przeznaczeniem do jakiego został utworzony, a więc dla zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Decyzją ustawodawcy gospodarowanie gminnym zasobem mieszkaniowym odbywa się w oparciu o wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy, rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Na gruncie tego przepisu, do wyłącznej kompetencji rady gminy przypisany został obowiązek podejmowania uchwał w przedmiocie wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Konkretyzacja tego obowiązku dokonana została w art. 21 ust. 2 ustawy, który stanowi, 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, 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 zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali,
 - b) planowaną sprzedaż lokali.

Wskazane w art. 21 ust. 2 ustawy elementy wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy nie są wyczerpujące, o czym świadczy zapis „w szczególności”. Stanowią więc katalog otwarty, upoważniający gminę do rozwinięcia i wprowadzenia jeszcze innych dodatkowych zapisów. Jednakże pominięcie przez gminę któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu prawnego. Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z 10 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2368/14, Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że: „Pominięcie przez radę gminy obligatoryjnych elementów regulacji określonej w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem kontrolowanej uchwały”. Rada gminy obowiązana jest zatem w pełni wykonać upoważnienie udzielone jej przez ustawodawcę.

W świetle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem badanej uchwały, uznać należy, że pięcioletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Nowa Sól podjęty został z istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość programu dotyczy nierespektowania przez Radę Gminy Nowa Sól zakresu ustawowego upoważnienia, wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 1, pkt 4 i pkt 7 ustawy.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że program nie określa stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy, w rozbiciu na poszczególne lata obowiązywania programu, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne, co wprost przewiduje art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy. Lokalny prawodawca określił w rozdziale 2 programu wyłącznie zasób mieszkaniowy i stan techniczny lokali (ze wskazaniem adresu, ilości lokali, stanu prawnego, powierzchni użytkowej w m², roku budowy oraz stanu technicznego), liczbę lokali mieszkalnych w latach 2019-2023 oraz wskazał, że istnieje konieczność powiększenia zasobu lokali socjalnych na potrzeby mieszkańców. W ocenie organu nadzoru zapisy rozdziału 2 programu nie wypełniają delegacji ustawowej, dotyczącej obowiązku zamieszczenia w programie prognozy, o której mowa w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, w podziale na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne. Nie sposób bowiem ustalić ile lokali socjalnych wchodzi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz jak ich ilość będzie się kształtowała w kolejnych latach. Brak tych zapisów stanowi o istotnym naruszeniu art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Kolejno wskazać należy, że zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy obejmuje zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżenia czynszu. Rada Gminy Nowa Sól w rozdziale 5 programu wskazała wyłącznie, że: „1. Stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy, a także warunki obniżenia czynszu, ustala Wójt Gminy w drodze zarządzenia. 2. Czynsz za lokale mieszkalne i socjalne opłacają najemcy lokali stanowiących mieszkaniowy zasób Gminy

stosownie do zapisów umowy. 3. Stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym.” W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Nowa Sól nie wypełniła delegacji ustawowej w tym zakresie nie tylko nie określając zasad polityki czynszowej, ale ponadto delegując na organ wykonawczy gminy obowiązek określenia warunków obniżenia czynszu. Wskazać należy, że przez zasady polityki czynszowej w rozumieniu art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy należy rozumieć kompleksową regulację w zakresie czynszów odnoszących się do mieszkaniowego zasobu gminy. Z tak ustalonych zasad powinno w sposób transparentny wynikać nie tylko jak jest ustalany czynsz, ale jak w istocie wygląda polityka czynszowa w zakresie gminnego zasobu nieruchomości. Ponadto w państwie prawa przekazanie kompetencji prawotwórczych przez radę gminy - bez specjalnego upoważnienia ustawowego - narusza zakaz subdelegacji i nie może być uznane za prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 443/16). W konsekwencji, to Rada Gminy Nowa Sól powinna w badanej uchwale wyczerpująco określić warunki obniżania czynszu. Brak określenia przez Radę Gminy Nowa Sól zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu stanowi o istotnym naruszeniu art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. Co istotne, bez określenia zasad, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, nie jest możliwe ustalenie stawek czynszu przez organ wykonawczy gminy (por. art. 8 pkt 1 ustawy).

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że Rada Gminy Nowa Sól nie wypełniła prawidłowo dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy. W zakresie dotyczącym obowiązku określenia wysokości wydatków, Rada Gminy Nowa Sól w rozdziale 8 programu określiła wyłącznie, że: „1. Wydatki będą określone odpowiednio do rozwoju sytuacji, na którą rzutować będzie ewentualna sprzedaż lokali mieszkalnych i budynków oraz uzyskane przez to dodatkowe dochody i spowodowane tymże zmniejszenie ilości obiektów planowanych do remontu. 2. W przypadku braku możliwości sprzedaży lokali mieszkalnych, zaplanowane zostaną w rocznych budżetach wydatki odpowiednie do wartości określonych w kosztach remontów, jednak wyłącznie w miarę realnych możliwości finansowych Gminy. 3. Gmina prowadzić będzie drobne naprawy i bieżące remonty, odpowiednio do zaistniałych potrzeb w tym zakresie”. Należy podkreślić, że ustawodawca w delegacji ustawowej nakazał, aby wysokość wydatków w kolejnych latach programu podana została w podziale 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 z współwłaścicieli, a także wydatki inwestycyjne. Tymczasem w badanej uchwale lokalny prawodawca w ogóle nie określił wysokości wydatków ponoszonych w kolejnych latach, jak również nie zastosował metody opisu wysokości tych wydatków w podziale na wyżej wskazane koszty. W ocenie organu nadzoru takie działanie świadczy o nieprawidłowej realizacji obowiązku wynikającego z delegacji ustawowej, o której mowa w art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy.

Odnosząc się do stwierdzonych naruszeń prawa należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Brak realizacji co najmniej jednego elementu upoważnienia ustawowego przesądza o istotnym naruszeniu prawa przez przyjęty akt normatywny, co rodzi konieczność stwierdzenia przez organ nadzoru jego nieważności w całości.

W świetle powyższego, uchwała podjęta przez Radę Gminy Nowa Sól istotnie narusza prawo i winna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

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

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Paweł Witt