

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.34.2016.AKop

z dnia 22 lutego 2016 r.

Rada Gminy Deszczno

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2015. 1515 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XVIII/139/2016 Rady Gminy Deszczno z dnia 25 stycznia 2016 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Deszczno w latach 2016-2021.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 stycznia 2016 r. Rada Gminy Deszczno podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Deszczno w latach 2016-2021. Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 29 stycznia 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdził, że narusza ona istotnie prawo, tj. art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. 2014.150 j.t. ze zm.).

Przepis art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, 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 prowadzi do stwierdzenia, że ustawodawca określając materię, jaką pozostawił do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, wyznaczył jednocześnie jej granice. 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, że pięcioletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Deszczno podjęty został z istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość programu dotyczy nie respektowania zakresu ustawowego upoważnienia.

Badana uchwała nie określa: analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikających ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata; zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu; sposobu i zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywanych zmian w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach; 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. Wprawdzie poszczególne punkty załącznika do kwestionowanej uchwały zostały zatytułowane tak, jak treść poszczególnych punktów art. 21 ust. 2 ustawy, ale ograniczają się do ogólnikowych zapisów, co nie wyczerpuje woli ustawodawcy w zakresie powyżej opisanym.

Stosownie do zapisu § 7 załącznika do uchwały stan techniczny budynków mieszkalnych zależy od wieku budynków, ich konstrukcji oraz wyposażenia w instalacje. W latach 2016-2021 nie są planowane remonty lokali mieszkaniowych. Dopuszcza się remonty w zależności od potrzeb. Zatem Rada Gminy nie określiła stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy z analizą potrzeb oraz planem remontów na poszczególne lata obowiązywania Programu. Ograniczenie się do zasygnalizowania dopuszczalności remontów w zależności od potrzeb nie wypełnia delegacji ustawowej.

Lokalny prawodawca w uchwale nie określił zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu. Odwołanie się w § 9 załącznika do uchwały do zarządzenia Wójta Gminy Deszczno nr 18/2011 z dnia 15 marca 2011 r. w sprawie określenia stawki czynszu regulowanego za lokale mieszkalne nie stanowi realizacji delegacji ustawowej. Ustawodawca nałożył taki obowiązek wyłącznie na radę, która jest organem uchwałodawczym. Jak wskazuje powyższe, dopiero na podstawie stosownej uchwały dopuszczalne byłoby wydanie zarządzenia, a nie odwrotnie, jak to ma miejsce w rozpatrywanej sprawie. Rada podejmując zaskarżoną uchwałę jako program na lata 2016-2021 nie miała podstaw do oparcia się w swej treści na akcie wykonawczym z 2011r. Ponadto w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy winny znaleźć się obligatoryjne zapisy dotyczące warunków obniżania czynszu, niezależnie od czynników obniżających lub podwyższających wartość użytkową lokalu.

Rada Gminy nie określiła również sposobu i zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywanych zmian w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach. Wskazała jedynie, że lokale mieszkalne wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Deszczno zarządzane są przez Wójta Gminy Deszczno. Nie planuje się zmian w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem Gminy (§ 10 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały).

Ponadto w uchwale nie określono 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. Rada w § 12 załącznika do uchwały ograniczyła się do lakonicznego stwierdzenia, iż wysokość wydatków związanych z gminnym zasobem mieszkaniowym uzależniona będzie od kwoty umieszczonej na ten cel w budżecie gminy, natomiast kolejność wykonywanych napraw w zależności od potrzeb.

Należy wskazać, że kwestionowana uchwała, to akt planowania zawierający normy prawne kwalifikowane jako akt prawa miejscowego poprzez określenie sposobu zrealizowania wymienionych w punktach art. 21 ust. 2 ww. ustawy elementów. Nadto, gmina to podmiot zobowiązany do ich opracowania. Zatem pominięcie przez Radę Gminy obligatoryjnych elementów regulacji, wynikających z ustawy skutkuje naruszeniem prawa, co ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem zaskarżonej uchwały.

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

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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek