

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.85.2016.BSzu

z dnia 25 marca 2016 r.

Rada Miejska w Kargowej

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 0007.88.2016 Rady Miejskiej w Kargowej z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Kargowa na lata 2016 -2020.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kargowej na sesji w dniu 29 lutego 2016 r. podjęła uchwałę Nr 0007.88.2016 w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Kargowa na lata 2016 -2020.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 4 marca 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, 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. z póź.zm.), zwany dalej ustawą.

Organ nadzoru zauważa, 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 tle 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, w ocenie organu nadzoru 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 w tej kwestii, znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 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 ustawę.

W świetle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem badanej uchwały, uznać należy, że pięcioletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Kargowa podjęty został z istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość programu dotyczy nie respektowania przez Radę zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 2 ustawy.

Z treści uchwały wynika, iż nie określa ona 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 § 3 pkt. 2 uchwały, iż „Stan techniczny budynków, w których usytuowane są lokale stanowiące mieszkaniowy zasób Gminy jest różny. W większości są to budynki wybudowane przed rokiem 1945 i nie spełniają obowiązujących obecnie norm budowlanych, szczególnie technicznych, a jakość stolarki i pokryć dachowych jest zła. W tej sytuacji utrzymanie zasobu w odpowiednim stanie technicznym wymaga znacznych nakładów finansowych na naprawy i remonty.” Zdaniem organu nadzoru przywołany zapis w żaden sposób nie wypełnia delegacji ustawowej dotyczącej obowiązku zamieszczenia w programie prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy z rozbiciem na poszczególne lata obowiązywania programu, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne. Ponadto, Rada Gminy Kargowa nie wypełniła prawidłowo dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 8. W zakresie dotyczącym obowiązku określenia wysokości wydatków w Rozdziale 8 uchwały „Wysokość wydatków w kolejnych latach z podziałem na koszty”, Rada postanowiła o kosztach utrzymania zasobów gminy wskazując ich wysokość w poszczególnych latach programu. Należy jednak 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 nie zastosował metody opisu wysokości wydatków w podziale na wyżej wskazane koszty. W ocenie organu nadzoru takie działanie świadczy o nieprawidłowej realizacji obowiązku wynikającego z delegacji ustawowej.

W świetle powyższych ustaleń, podjęta przez Radę Gminy w Kargowej uchwała istotnie narusza prawo i winna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

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

Teresa Kaczmarek