



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry nr 73.XI.2011 z dnia 19 kwietnia 2011 r. w sprawie kierunków polityki mieszkaniowej Miasta Jelenia Góra na lata 2011 - 2016

Uzasadnienie

Rada Miejska Jeleniej Góry na sesji w dniu 19 kwietnia 2011 r. podjęła między innymi uchwałę nr 73.XI.2011 w sprawie kierunków polityki mieszkaniowej Miasta Jelenia Góra na lata 2011 - 2016, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem z dnia 26 kwietnia 2011 r. nr BRM.0007.417.2011 i wpłynęła do organu nadzoru dnia 27 kwietnia 2011 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 1 pkt 1, ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity: Dz. U. 2005 r. Nr 31 poz. 266 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. nr 17 poz. 95).

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 ustawy, które ustanawiają domniemanie właściwości rady gminy w sprawach należących do zakresu działania gminy i upoważniają Radę Miejską do uchwalania programów gospodarczych.

Uchwała przyjmuje kierunki polityki mieszkaniowej Miasta Jelenia Góra w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały. W § 3 stwierdza się, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

W załączniku do uchwały określa się cele i zasady polityki mieszkaniowej (część I), wyznacza się kierunki tej polityki (część II) pod kątem budownictwa mieszkaniowego (rozdział 1), gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Jelenia Góra (rozdział 2) oraz rewitalizacji obszarów zabudowy mieszkaniowej (rozdział 3). Zakres przedmiotowy uchwały pokrywa się częściowo z elementami wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, wymienionymi w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. W rozdziale 2 części II załącznika do uchwały dokonano opisu wielkości i struktury zasobu mieszkaniowego, działań w zakresie prywatyzacji lokali mieszkalnych, potrzeb mieszkaniowych i form ich zaspokajania, organizacji zarządzania oraz czynności zmierzających do podniesienia standardu budynków i mieszkań.

Tymczasem zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zwanej dalej ustawą, rada gminy uchwała wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, opracowany na co najmniej 5 kolejnych lat i obejmujący 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.

Istotne jest przy tym, że kompetencja do podjęcia uchwały na podstawie wskazanych wyżej przepisów z woli ustawodawcy pozostała otwarta, co oznacza, że może być ona uzupełniona o inne elementy, związane tematycznie z gospodarowaniem mieszkaniowym zasobem gminy. W sposób otwarty sformułowany został także art. 21 ust. 2 pkt 8 ustawy, w którym wskazuje się, że program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy może zawierać opis innych działań, mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania tym zasobem. W ocenie organu nadzoru pozwala to zamieszczenie w uchwale podjętej na podstawie art. 21 ust. 2 ustawy także tych zagadnień, o których mowa w części II rozdziale 1 załącznika do uchwały. Warto przy tym zauważyć, że z art. 4 ustawy wynika, że choć tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy (ust. 1), to jednak zadanie gminy zapewnienia lokali socjalnych i lokali zamiennych, a także zaspokajania potrzeb mieszkaniowych dotyczy wyłącznie gospodarstw domowych o niskich dochodach i to na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie (ust. 2). Równocześnie z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie (chodzi tu o ustawę z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej), co w zasadzie uniemożliwia gminie podjęcie działalności deweloperskiej i budowanie mieszkań wyłącznie w celu zbycia osobom, których dochody przewyższają ustalone przez Radę Miejską na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy limity.

W ocenie organu nadzoru wynikająca z art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym możliwość uchwalenia programu gospodarczego jest wyłączona w odniesieniu do opisu polityki mieszkaniowej organów gminy, a przepis art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy ma charakter przepisu szczególnego w stosunku do regulacji ustrojowej. Uchwała podjęta na jego podstawie ma również charakter programowy, ale dodatkowo musi obejmować określony przez ustawodawcę okres czasu i zawierać wszystkie wskazane przez niego elementy. Ustawodawca nie dopuszcza zatem dowolności w opisie działań, zamierzeń i polityki gminnej w odniesieniu do gospodarowania zasobem mieszkaniowym, choć, jak już to zauważono wyżej, pozostawia możliwość uzupełnienia go o pożądane w danych okolicznościach elementy, wynikające z uwarunkowań lokalnych. Przepis art. 21 ust. 2 ustawy sformułowany jest w sposób precyzyjny. Ustawodawca, wymieniając w nim elementy uchwały podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy, stwierdza, że powinny się one znaleźć w niej „w szczególności”, co oznacza, że nadał im charakter obowiązkowy.

Uchwała będąca przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nie może zostać uznana za wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy z tego względu, że nie zawiera wszystkich wskazanych w art. 21 ust. 2 elementów, a w szczególności zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu, źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej 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, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także wydatki inwestycyjne. Zagadnienia dotyczące wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy, potrzeb oraz planu remontów i modernizacji, sprzedaży lokali nie zostały natomiast ujęte w taki sposób, w jaki wymaga tego ustawodawca. Wskazanie w podstawie prawnej uchwały wyłącznie art. 18 ustawy o samorządzie gminnym jak również wyjaśnienia zawarte we wstępie załącznika do uchwały, gdzie stwierdza się, że Miasto Jelenia Góra posiada aktualny Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Miasta Jelenia Góra na lata 2009 – 2013 i jest on w trakcie realizacji, wskazują, że intencją Rady Miejskiej nie było podjęcie uchwały na podstawie i zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 21 ust. 2 ustawy.

Trzeba również zauważyć, że wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy jest aktem prawa miejscowego. Normuje bowiem prawa i obowiązki nieokreślonej grupy adresatów uchwały i jest aktem wielokrotnego zastosowania w związku z zawartymi w tym akcie warunkami obniżania czynszu (tak w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r. I OSK 669/2006). Przepis art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym uprawnia organy gminy do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy. Uchwała taka dla prawomocnego obowiązywania powinna zostać skierowana do

publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, a termin jej wejścia w życie powinien zostać określony na dzień nie wcześniejszy, niż po upływie 14 dni od daty publikacji. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej warunkuje bowiem możliwość wejścia w życie aktu prawa miejscowego od jego ogłoszenia na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie (art. 88 ust. 1 i 2), do której odsyła także w odniesieniu do zasad i trybu wydawania tych aktów (art. 94). Realizacja dyspozycji zawartej w Konstytucji następuje w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, która jednoznacznie przesądza z jednej strony o kwalifikacji aktów prawa miejscowego, stanowionych przez organy gminy, do katalogu aktów podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2), a z drugiej strony o konieczności ustalenia odpowiedniego terminu wejścia w życie takiego aktu, oznaczonego nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia (art. 4 ust. 1). W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1 października 2009 r. III SA/Wr 282/09 zwraca się uwagę, że prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego, nie ma mocy obowiązującej. Dotyczy to całego zakresu normatywnego tego aktu, czyli wszystkich norm prawnych w nim zamieszczonych.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że Rada Miejska nie jest uprawniona do uchwalania programu wyznaczającego kierunki polityki mieszkaniowej Miasta Jelenia Góra na zasadach innych, niż wskazanych w art. 21 ustawy. Uchwała podjęta w tej sprawie powinna wyczerpywać zakres przedmiotowy wynikający z art. 21 ust. 2 ustawy, a dla prawomocnego obowiązywania powinna zostać skierowana do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niewypełnienie tych dyspozycji stanowi istotne naruszenie prawa i musi skutkować stwierdzeniem nieważności regulacji.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

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

Wojewoda Dolnośląski

Aleksander Marek Skorupa