



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 grudnia 2013 r.

Poz. 6401



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.114.15.2013.JW1

Wrocław, dnia 5 grudnia 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXX/178/13 Rady Gminy Przeworno z dnia 15 listopada 2013 r. w sprawie „Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Przeworno na lata 2014-2019”.

uzasadnienie

Rada Gminy Przeworno, działając na podstawie art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 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.) – dalej jako u.o.p.l., podjęła na sesji w dniu 15 listopada 2013 r. uchwałę w sprawie „Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Przeworno na lata 2014-2019” (dalej jako: uchwała).

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 21 listopada 2013 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Kompetencją rady gminy jest uchwalanie wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Zgodnie z art. 21 ust. 2 u.o.p.l.: „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”.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.p.l., gmina tworzy warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Jest to jej zadanie własne. W celu realizacji tego zadania, na podstawie art. 20 ust. 1 u.o.p.l., 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 ma się odbywać w oparciu o wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy o określonej minimalnej treści.

W związku z powyższym program powinien w sposób kompleksowy normować kwestię gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na kolejne lata (na co najmniej pięć kolejnych lat) i zawierać wszystkie elementy wskazane przez ustawodawcę, jako obligatoryjna część programu. Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego wprowadza otwarty katalog zagadnień, które powinny znaleźć się w uchwale rady gminy, podjętej na podstawie jej art. 21 ust. 1 pkt 1. Oznacza to, że mogą znaleźć się w niej regulacje nie wymienione w przytoczonych wyżej punktach, ale jednocześnie obligatoryjnie mają się w niej znaleźć elementy w nich wymienione. Ustawa wskazuje jednoznacznie jakie elementy stanowią obligatoryjną treść uchwały będącej wieloletnim programem gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Żaden z elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 u.o.p.l. nie może zostać pominięty w stanowionym na podstawie tego przepisu akcie prawa miejscowego. Wskazane w tym przepisie zagadnienia zostały przez ustawodawcę uznane nie tylko za niezbędne, ale także za przedmiotowo istotne dla wypełnienia funkcji, jaką ma pełnić wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy – określenia kierunków i celów działania w zakresie gospodarowania zasobem. Prawidłowa realizacja delegacji ustawowej wymaga pełnego uregulowania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wszystkich elementów wskazanych przez ustawodawcę. Pominięcie przez radę gminy któregoś z nich skutkuje brakiem pełnego wykonania upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (porównaj: wyrok WSA z dnia 18 marca 2010 r., II SA/Sz 1416/09, LEX nr 605562; wyrok WSA z dnia 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07, LEX nr 381693; wyrok z dnia WSA z 15 listopada 2004 r., II SA/Wr 1567/02, LEX nr 174906). Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

W kwestionowanej uchwale Rady Gminy Przeworno w sprawie „Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Przeworno na lata 2014-2019” nie dokonano wyczerpującego uregulowania wszystkich elementów wskazanych w art. 21 ust. 2 u.o.p.l.

Program ten nie zawiera prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w kontekście poszczególnych lat z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne (art. 21 ust. 2 pkt 1 u.o.p.l.). W § 3 ust. 4 uchwały wskazano jedynie: „Prognoza dotycząca stanu technicznego zasobu mieszkaniowego przy uwzględnieniu realizacji planu potrzeb oraz planu remontów i modernizacji tego zasobu – Rozdział III Tabela Nr 3 niniejszej uchwały – zakłada systematyczną poprawą stanu technicznego lokali i budynków”. Przepis ten nie wypełnia dyspozycji delegacji ustawowej. Uchwała rady gminy musi w pełni zrealizować normę wynikającą ze wskazanego przypisu ustawowego. Oznacza to, że rada gminy powinna określić prognozowany stan techniczny (np. dobry, średni, zły itp.) poszczególnych lokali, względnie budynków, wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne

i pozostałe lokale mieszkalne. Wymogu tego nie wypełnia również „Tabela Nr 3”, która wskazuje zakres remontu lub modernizacji poszczególnych budynków w kolejnych latach oraz ich koszty. Nie obejmuje ona jednak całego zasobu mieszkaniowego gminy, a zatem nie może być uznana za spełniającą wymóg ustawy. Co więcej, nawet w zakresie wskazywanych w niej nieruchomości, nie określa tego, jaki stan techniczny lokali i budynków jest przez Radę prognozowany. Brakuje również wymaganego przez ustawodawcę podziału na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne. Nie można zatem uznać, że tabela ta jest prawidłową realizacją obowiązku określenia w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w kontekście poszczególnych lat z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne.

Ponadto, można wskazać, że w uchwale nie określono również przewidywanych zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach. Określono jedynie sposób i zasady zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy, nie odnosząc się jednak do tego czy – a jeśli tak to jakie – zmiany w tym zakresie zostały przewidziane. Prawidłowo skonstruowany program powinien tę kwestię poruszać.

Artykuł 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.) stanowi, że: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał zawsze powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko Organu Nadzoru potwierdzone jest poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym „opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał” (wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r., I SA/Wr 1798/99, LEX nr 49428).

Na marginesie można również wskazać, że także zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908) na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 tego załącznika do rozporządzenia zasada ta ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Mając powyższe na względzie należy stwierdzić, że regulacja Programu nie wypełnia w całości postanowień ustawowych, a niekompletne unormowanie spraw przekazanych do uregulowania w akcie prawa miejscowego stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego – aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy. Powinna zatem odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym i nie może pozostawać w sprzeczności z aktem wyższego rzędu, jakim jest ustawa. Przestrzeganie tej zasady należy również do obowiązków organu stanowiącego gminy. Rada Gminy Przeworno złamała tę zasadę poprzez pominięcie kwestii, do których określenia zobowiązała ją – w art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 – ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Stanowi to istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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 jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
A. M. Skorupa