



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 lipca 2014 r.

Poz. 3287

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.101.7.2014.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 11 lipca 2014 r.

**stwierdzające nieważność uchwały nr XXVIII/186/14 Rady Gminy Pęcław z dnia 10 czerwca 2014 r.
w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Pęcław na lata
2014-2019.**

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 XXVIII/186/14 Rady Gminy Pęcław z dnia 10 czerwca 2014 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Pęcław na lata 2014-2019.

Uzasadnienie

Rada Gminy Pęcław, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3, art. 41 ust. 1 i art. 42 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 2014 r., poz. 150) – dalej jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 10 czerwca 2014 r. uchwałę w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Pęcław na lata 2014-2019 – dalej jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 20 czerwca 2014 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, a ponadto podjęcie jej § 6 ust. 3 we fragmencie „wszystkich czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową, a w szczególności” z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego w związku z art. 2 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Kompetencją rady gminy jest uchwalanie wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy: „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 ustawy, 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 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 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 niewymienione 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 ustawy 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.

I. W kwestionowanej uchwale Rady Gminy Pęcław w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Pęcław na lata 2014-2019 nie dokonano wyczerpującego uregulowania wszystkich elementów wskazanych w art. 21 ust. 2 ustawy. W § 3 uchwały zamieszczono tabelę, która określa prognozę dotyczącą wielkości zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne. Tabela ta, podobnie jak żaden inny fragment uchwały nie zawiera zaś prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne. Przedstawiony stan techniczny lokali nie stanowi wymaganej ustawowo prognozy, ponieważ nie został przedstawiony w ujęciu prezentującym poszczególne lata, na które ustanowiono program (2014-2019).

Ustawa wymaga, by w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy określić m.in. prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne (art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy). Oznacza to, że zawarte w uchwale przepisy nie wypełniają dyspozycji wskazanej delegacji ustawowej. Uchwała rady gminy musi w pełni zrealizować normę wynikającą ze wskazanego przypisu ustawowego.

Zmiana istniejącego stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy nie następuje – wbrew twierdzeniom Przewodniczącego Rady Gminy Pęcław zawartym w wyjaśnieniach nadesłanych w toku postępowania nadzorczego – tylko i wyłącznie poprzez zaangażowanie nakładów finansowych na jego poprawę. Zmianą stanu technicznego jest również pogorszenie się tego stanu wynikające z bieżącej eksploatacji budynków i lokali, jak i samego upływu czasu. Ustawodawca uznał, że niewystarczające jest zamieszczenie w programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy planu remontów i modernizacji, obligując także do dokonania prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne.

Artykuł 7 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W sposób szczególny zasada ta dotyczy się stanowienia aktów prawa miejscowego, co wynika z nakazu zawartego w art. 94 Konstytucji RP, aby akty prawa miejscowego stanowić na podstawie i w granicach upoważnienia. 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.

Ustanowienie aktu prawa miejscowego bez istotnych, obligatoryjnych jego elementów stanowi naruszenie prawa, które skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tego aktu.

II. W § 6 ust. 3 kwestionowanej uchwały, regulując zasady polityki czynszowej, Rada Gminy Pęcław postanowiła, że: „Stawki czynszu za 1m² powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych ustala się z uwzględnieniem wszystkich czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową, a w szczególności: a) Ogrzewanie z centralnej kotłowni – zwyżka o 30% w stosunku do stawki bazowej b) Ciepła woda z centralnej kotłowni – zwyżka o 20% w stosunku do stawki bazowej c) Brak WC w mieszkaniu – zniżka o 10% w stosunku do stawki bazowej”.

Jako że ustawodawca wymaga od prawodawcy miejscowego określenia zasad polityki czynszowej, to nie może on – poprzez użycie sformułowania „w szczególności” – pozostawiać otwartego katalogu tych zasad. Dotyczy to także czynników podwyższających lub obniżających wartość użytkową. Jeżeli rada gminy podejmuje przepis stanowiący o wszystkich czynnikach podwyższających lub obniżających wartość użytkową wymieniając przy tym jedynie trzy z nich i wskazując, że te trzy czynniki bierze się pod uwagę „w szczególności”, to w istocie nie dokonuje ustalenia zasad polityki czynszowej, a przekazuje prawo do takiej regulacji organowi, który przepis będzie stosował. Przy takim kształcie przepisu § 6 ust. 3 należałoby uznać, że nie została zrealizowana norma kompetencyjna wynikająca z art. 21 st. 2 pkt 4 ustawy. Konieczne jest zatem wyeliminowanie z obrotu prawnego tego fragmentu uchwały, który powoduje jej sprzeczność z prawem.

Należy pamiętać, że organ wykonawczy gminy ustala stawki czynszu zgodnie z zasadami określonymi przez radę gminy w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (art. 8 pkt 1 ustawy). Oznacza to, że organ stanowiący gminy jest zobowiązany do jednoznacznego ustalenia zasad, a nie do stworzenia przykładowego katalogu, który mógłby stać się przedmiotem dowolnego rozszerzania przez organ wykonawczy.

Rada gminy nie może tym bardziej odwoływać się do „wszystkich czynników”, bez jednoznacznego sprecyzowania, jakie to czynniki. Co prawda ustawa wskazuje, że: „W lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali, z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową, a w szczególności: 1) położenia budynku; 2) położenia lokalu w budynku; 3) wyposażenia budynku i lokalu

w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu; 4) ogólnego stanu technicznego budynku” (art. 7 ust. 1 ustawy). Jednak to właśnie do organu stanowiącego gminy należy doprecyzowanie w jaki sposób czynniki te będą uwzględniane (tak jak czyniła to w odniesieniu do trzech przez siebie wybranych (§ 6 ust. 3 lit. a-c uchwały).

Przyjęty przez Radę Gminy Pęcław sposób regulacji godzi w zasadę określoności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP normującego zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz w art. 94 Konstytucji ustalający na jakiej podstawie może być stanowione prawo miejscowe. Rada nie może bowiem pozostawiać przekazanego jej zakresu materii do regulacji przez niepowołany do tego podmiot, w nieprzewidzianej do tego formie, a taka sytuacja byłaby konsekwencją pozostawienia wskazanych fragmentów uchwały w obrocie prawnym.

Osoby, dla których czynsz będzie ustalany, będące adresatami uchwały, pozostawione są w stanie niepewności, co do kryteriów podwyższających i obniżających stawkę bazową czynszu. Kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że musi ona spełniać standardy prawodawcze ustalone wobec aktów prawa powszechnie obowiązującego. Do podstawowych standardów zalicza się – stanowiący zasadę konstytucyjną – warunek określoności prawa, co (między innymi) „oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej (T. Zalesiński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 184-185).

Przedstawione argumenty przekonują, że § 6 ust. 3 uchwały we fragmencie „wszystkich czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową, a w szczególności” narusza art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz art. 2 i 94 Konstytucji RP.

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:
T. Smolarz