



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 marca 2016 r.

Poz. 1304

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.139.3.2016.KW WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 25 lutego 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XV/77/2016 Rady Miasta i Gminy Świerzawa z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Świerzawa na lata 2016 – 2020.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 stycznia 2016 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 21 ust. 1 pkt 1 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 ze zm.) Rada Miasta i Gminy Świerzawa podjęła uchwałę nr XV/77/2016 w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Świerzawa na lata 2016 – 2020.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 4 lutego 2016 r., pismem z dnia 1 lutego 2016 r. (znak pisma: OR.Br.0711.2.2016).

W toku badania legalności uchwały nr XV/77/2016 organ nadzoru stwierdził, że uchwała ta narusza art. 21 ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 5 oraz pkt 7 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. 2014 r., poz. 150 ze zm.), dalej także jako: ustawa o ochronie praw lokatorów.

Przepisem upoważniającym radę gminy do podjęcia przedmiotowej uchwały jest art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Natomiast w świetle art. 21 ust. 2 tej 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 zmian lokali związanych z remontami budynków i lokali,
 - b) planowaną sprzedaż lokali”.

Należy zaznaczyć, że jak wskazują zapisy ustawy o ochronie praw lokatorów przedmiotowa uchwała stanowi wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a więc stanowi uchwałę, która w swoich zapisach powinna wyznaczać pewne kierunki działania organów gminy. Program, to plan, układ zamierzonych czynności, założenia, cele działania (por. Słownik języka polskiego pod red. E. Sobol, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002 r., s. 753). Zatem wieloletni program gospodarowania, to obejmujący okres wielu lat plan zamierzonych czynności, bądź założeń, celów działania. Program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy ma charakter aktu planowania, aktu polityki gminnej, który powinien kształtować politykę gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym przez organy gminy. Program powinien zatem, przy spełnieniu wymogów co do jego treści określonych w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, zawierać zarówno aktualną ocenę stanu zasobu mieszkaniowego gminy, ale także stanowić pewną prognozę na przyszłość w zakresie faktycznego gospodarowania tym zasobem. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 przywołanej wyżej ustawy, gmina tworzy warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, i jest to jej zadanie własne. W celu realizacji tego zadania, na podstawie art. 20 ustawy o ochronie praw lokatorów, gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy. Jednocześnie 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.

W związku z powyższym program określający wszystkie elementy wskazane przez ustawodawcę powinien w sposób kompleksowy normować kwestię gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na kolejne lata (na co najmniej pięć kolejnych lat), ponieważ tylko takie ukształtowanie treści programu może spełnić swoją funkcję zakreślenia kierunków i celów działania w zakresie gospodarowania zasobem.

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 art. 21 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Oznacza to, że mogą znaleźć się w niej regulacje niewymienione w przytoczonych wyżej punktach. Należy jednak mieć na uwadze, że jednocześnie ustawodawca zastrzegł, co w szczególności uchwała taka powinna zawierać, czyli elementy niezbędne do wprowadzenia regulacji, na podstawie której wójt (burmistrz, prezydent miasta) będzie gospodarował mieszkaniowym zasobem gminy. Należą do nich elementy wymienione w art. 21 ust. 2 pkt 1-8 przedmiotowej ustawy. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 17 listopada 2004 r. (sygn. akt OSK 883/04) stwierdził, iż wprawdzie art. 21 ust. 3 ustawy [o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego] dając radzie gminy upoważnienie do określenia zasad wynajmowania lokali używa określenia „w szczególności” przed wymienieniem możliwych postanowień uchwały, nie oznacza to jednak, że uchwała rady gminy w przedmiocie zasad wynajmowania lokali może wprowadzić dowolne reguły. W ocenie NSA użyte w art. 21 ust. 3 ustawy sformułowanie „w szczególności” oznacza, że rada gminy ustanawiając w uchwale zasady wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład zasobu gminy może swobodnie kształtować te zasady, jednakże tylko w odniesieniu do zagadnień wymienionych w pkt 1-7 wskazanego przepisu. Mimo, iż wspomniany wyrok dotyczył uchwał, podejmowanych na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 cytowanej ustawy, w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, to argumentację tę należy odnieść również do uchwał stanowiących wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, podejmowanych na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 tej ustawy.

Również w ust. 2 tego artykułu ustawodawca posłużył się zwrotem „w szczególności” dla określenia obligatoryjnych elementów wieloletniego programu, bez uregulowania których, w zamierzeniach ustawodawcy nie byłoby możliwe racjonalne gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy.

Zdaniem Organu Nadzoru, żaden z elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 cytowanej ustawy nie może zostać pominięty w akcie prawa miejscowego, stanowionym na podstawie tego przepisu. Aby prawidłowo wypełnić wspomnianą delegację ustawową organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy uchwalaniu powyższego programu powinien w pierwszej kolejności mieć na uwadze elementy wskazane przez ustawodawcę w art. 21 ust. 2 ustawy i ich pełną realizację. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 18 marca 2010 r., II SA/Sz 1416/09; wyrok WSA w Opolu z 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07, wyrok WSA w Opolu z 15 listopada 2004 r., II SA/Wr 1567/02).

Tymczasem analiza przedmiotowej uchwały pozwala stwierdzić, że nie zawiera ona w swej treści kompletnej regulacji wszystkich z obligatoryjnych elementów, wymaganych na mocy art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Uchwała ta nie zawiera bowiem: prognozy dotyczącej wielkości zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne; prognozy dotyczącej stanu technicznego mieszkaniowego zasobu gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne; analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata dla całego zasobu mieszkaniowego gminy; prawidłowo zredagowanego 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, a także nie uwzględnia wydatków inwestycyjnych w ramach wysokości wydatków w kolejnych latach.

Na podstawie § 2 przedmiotowej uchwały Rada Miasta i Gminy Świerzawa określiła co prawda wielkość zasobu mieszkaniowego gminy z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne, jednak wyłącznie na dzień sporządzania przedmiotowego programu, a zatem zabrakło określenia prognozowanej ilości lokali socjalnych oraz pozostałych lokali mieszkalnych w poszczególnych latach, które obejmuje przedmiotowy program, tj. 2017, 2018, 2019 oraz 2020.

W treści uchwały w ogóle nie zawarto natomiast prognozy dotyczącej stanu technicznego mieszkaniowego zasobu gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne. W § 3 wskazano jedynie, że Gmina Świerzawa dysponuje starym zasobem mieszkaniowym, a ogólny stan techniczny budynków stanowiących własność gminy ocenić należy jako dostateczny z tendencją do jego pogarszania.

Pod pojęciem "prognoza" w Uniwersalnym słowniku języka polskiego rozumie się "przewidywanie przyszłych faktów, zdarzeń, zjawisk, itp. oparte na uzasadnionych, zwykle naukowych, przesłankach, danych, okolicznościach, badaniach, formułowane najczęściej przez specjalistów w danej dziedzinie" (por. str. 568, Wydawnictwo Naukowe PWN W-wa 2003 r.). W świetle przywołanego znaczenia pojęcia "prognoza" użytego przez ustawodawcę w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, obowiązkiem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest nie tylko przedstawienie aktualnych danych dotyczących mieszkaniowego zasobu gminy, ale także przedstawienie prognoz opartych na tych danych (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 3 października 2011 r. – sygn. akt II SA/Op 300/11). W myśl art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy prognoza stanu technicznego zasobu mieszkaniowego powinna być przedstawiona z rozbiciem na poszczególne lata, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne.

Określenie prognozy stanu technicznego lokali stanowiących mieszkaniowy zasób Gminy jest również o tyle uzasadnione, że postanowienia § 3 uchwały w zakresie planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali tego zasobu, zawierają zestawienie konkretnych potrzeb remontowych i modernizacyjnych w budynkach z gminnego zasobu oraz plan remontów i modernizacji wraz ze środkami finansowymi przeznaczonymi na te prace w poszczególnych latach. Zatem nieuwzględnienie w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Świerzawa prognozy dotyczącej stanu technicznego tego zasobu w kolejnych latach obowiązywania programu,

z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne, nie jest w kontekście powyższych zapisów § 3 uchwały uzasadnione. W przekonaniu organu nadzoru wykonanie wspomnianych wyżej prac w mieszkaniowym zasobie gminy nie może pozostawać bez żadnego wpływu na zmianę stanu technicznego tego zasobu, tym bardziej że Rada przewiduje w programie m.in. naprawy poszczególnych elementów budynków, np. pokryć dachowych, odnowienie elewacji, odnowienie klatki schodowej. W związku z powyższym w wyniku ujęcia przedstawionych prognozowanych działań remontowo-naprawczych w stosunku do mieszkaniowego zasobu gminy należało dokonać również powiązanej z tymi działaniami prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego w latach obowiązywania programu, z wyszczególnieniem lokali socjalnych i pozostałych lokali mieszkalnych.

Analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata, określone przez Radę Miasta i Gminy Świerzawa w § 3 analizowanej uchwały odnoszą się wyłącznie do budynków stanowiących w całości własność gminy, natomiast z treści art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów wynika, że analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, uwzględniać ma cały zasób mieszkaniowy gminy (a więc zarówno budynki, jak i poszczególne lokale mieszkalne, usytuowane bądź w tych budynkach, bądź w budynkach, których gmina jest współwłaścicielem).

Organ nadzoru zaznacza, że możliwe jest dokonanie analizy potrzeb remontowych i modernizacyjnych zarówno w stosunku do budynków będących w 100 % własnością gminy, jak i w stosunku do budynków będących współwłasnością gminy. Dopiero samo prowadzenie remontów budynków, w których funkcjonują wspólnoty mieszkaniowe wymaga zachowania stosownej procedury.

Podjętą § 6 uchwały Rada Miasta i Gminy wskazała, że mieszkaniowym zasobem gminy zarządza utworzony przez Radę Miasta i Gminy Świerzawa Zarząd Lokali Gminnych – gminna jednostka działająca w formie zakładu budżetowego, a następnie określono co obejmuje zarządzanie mieszkaniowym zasobem gminy (ust. 1). Kolejno, w ust. 2 tego paragrafu, organ stanowiący wymienił przykładowe zadania z zakresu zarządu mieszkaniowym zasobem gminy. Przyjęcie takiego rozwiązania nie stanowi prawidłowej realizacji elementu wskazanego w art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów. Przez pryzmat tego postanowienia Rada Miasta i Gminy nie była władna do określenia *expressis verbis* podmiotu zarządzającego budynkami składających się na zasób mieszkaniowy Miasta i Gminy. Nie sposób przyjąć, iż wskazanie konkretnej jednostki budżetowej do zarządzania określonymi składnikami mieszkaniowego zasobu Miasta i Gminy, stanowi określenie sposobu, czy też zasady zarządzania, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów. Należy mieć tu także na uwadze, że to Burmistrz Miasta i Gminy Świerzawa, działając w oparciu o art. 30 ust. 1 oraz art. 30 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, czyli gospodarując mieniem gminy oraz wykonując przedmiotową uchwałę, w przyjęty przez siebie sposób, będzie rozstrzygał o podmiotach, które będą ewentualnie za niego podejmowały określone czynności związane z wykonywaniem postanowień uchwały.

Równolegle należy stwierdzić, że w ramach art. 21 ust. 1 pkt 1 i art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów nie mieści się upoważnienie do określenia zakresu zadań związanych z zarządzaniem zasobem mieszkaniowym. Na marginesie wypada zauważyć, że treść wskazanej regulacji powinna znaleźć się w statucie jednostki organizacyjnej.

Powyżej wyrażone stanowisko nawiązuje do poglądu zaprezentowanego w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 września 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 201/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych. W motywach przyjętego orzeczenia Sąd wskazał, iż: „(...) ustawodawca nie sformułował na potrzeby omawianej ustawy definicji pojęcia „zasad zarządzania lokalami i budynkami”. Pozwala to tym samym na posiłkowanie się słownikowym pojęciem zasady jako ustalonego na mocy przepisu sposobu postępowania. (...) Rada realizując w opisany wyżej sposób postanowienia cyt. wyżej art.21 ust. 2 pkt 5 u.o.p.l., nie miała (...) podstaw (mając przy tym na uwadze przepis art.30 ust.1 i 2 pkt 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym) do określenia z nazwy podmiotu wykonującego czynności związane z zarządzaniem i administrowaniem mieszkaniowym zasobem gminy”.

Dodatkowo posłużenie się przez Radę zwrotem „w szczególności” przed wyczeniem zadań z zakresu zarządu mieszkaniowym zasobem gminy skutkuje utworzeniem katalogu otwartego wymienionych elementów. Dopuszczono zatem możliwość rozszerzenia wspomnianego katalogu o nieprzewidziane w uchwale elementy. Należy zatem zauważyć, że intencją ustawodawcy było nałożenie na Radę obowiązku określenia niezbędnych składników wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem

gminy w sposób wyczerpujący. Niedopuszczalne jest pozostawienie możliwości rozszerzania postanowień uchwały o inne, nieprzewidziane w niej elementy. Oznaczałoby to bowiem przyznanie kompetencji do wyczerpania zakresu przedmiotowego programu w drodze innego aktu niż uchwała organu stanowiącego gminy.

Ponadto należy zauważyć, że Rada Miasta i Gminy Świerzawa nie uregulowała kwestii związanych z przewidywanymi zmianami w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w okresie 2016 – 2020. Konieczność odniesienia się do tego zagadnienia wynika *expressis verbis* z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów. Oczywistym jest, że charakter merytoryczny i czasowy uchwały podejmowanej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów utrudnia przyjmowanie rozwiązań, które będą aktualne w każdym roku obowiązywania aktu. Utrudnienie to może zostać w pewien sposób zneutralizowane poprzez stosowną nowelizację, która będzie reakcją na powstające potrzeby. Pomimo tych trudności uchwała rady gminny powinna regulować wszystkie kwestie, o których mowa w art. 21 ust. 2 ustawy.

Kolejnym obligatoryjnym elementem, którego zabrakło w analizowanej uchwale są wydatki inwestycyjne. Wydatki inwestycyjne, zgodnie z brzmieniem art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów, powinny zostać wyróżnione przy określaniu wysokości wydatków w kolejnych latach. Natomiast w przedmiotowej uchwale, w § 8, który określa wysokość wydatków w kolejnych latach, z podziałem na poszczególne rodzaje kosztów, brak jest wydzielenia odrębnego wiersza dotyczącego wydatków inwestycyjnych. W ocenie organu nadzoru uwzględnienie w ramach wydatków w kolejnych latach wydatków inwestycyjnych jest uzasadnione tym bardziej, że w § 9 ust. 2 uchwały Rada Miasta i Gminy Świerzawa planuje dokonywanie inwestycji – zapewnienie lokali socjalnych, przy wykorzystaniu istniejącego zasobu w nieruchomościach gminy, budowanie nowych lokali socjalnych lub adaptowanie innych pomieszczeń z przeznaczeniem na lokale socjalne (§ 9 ust. 2 lit. g uchwały).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Za takie nie może zostać uznane wybiórcze, nieuwzględniające sprecyzowanego przez ustawodawcę w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, określenie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Tym samym, skoro przedmiotowa uchwała nie wypełnia dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 5 oraz pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów, zasadnym jest orzeczenie o nieważności uchwały w całości, jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 7 Konstytucji RP oraz art. 21 ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 5 oraz pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

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

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak