



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 5 sierpnia 2022 r.

Poz. 3451

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.108.2022.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 5 sierpnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVIII/470/2022 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Supraśl na lata 2022-2026.

UZASADNIENIE

W dniu 30 czerwca 2022 r. Rada Miejska w Supraślu podjęła uchwałę Nr XXXVIII/470/2022 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Supraśl na lata 2022-2026.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 11 lipca 2022 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza jej treści wykazała istotne naruszenie prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 29 lipca 2022 r. wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia.

Zgodnie z przepisem 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 2022 r. poz. 172, z późn. zm.), rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Natomiast, jak wynika z treści przepisu 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;
- 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 kosztów 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 koszty 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.

Analiza przedmiotowej uchwały pozwala stwierdzić, iż nie zawiera ona w swej treści kompletnej regulacji wszystkich spośród obligatoryjnych elementów, wymaganych na mocy art. 21 ust. 2 ww. ustawy. Uchwała ta nie określa bowiem wystarczająco precyzyjnie i kompleksowo:

- planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata;
- planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach;
- warunków obniżania czynszu.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż żaden z elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 cytowanej ustawy nie może zostać pominięty, bądź uregulowany w sposób niezupełny w akcie prawa miejscowego, stanowionym na podstawie tego przepisu.

Do prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej, Rada Miejska przy uchwalaniu powyższego programu powinna mieć na uwadze elementy wskazane przez ustawodawcę w art. 21 ust. 2 ustawy i ich pełną realizację. Niepełne uregulowanie przez organ stanowiący któregośkolwiek niezbędnych elementów wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu, stanowiąc podstawę stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, ze względu na niepełną realizację normy kompetencyjnej (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).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 2 lutego 2017 r. sygn. akt. III SA/Łd 956/16 „Pominięcie przez radę gminy w uchwale dotyczącej wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy obligatoryjnych elementów regulacji wynikających z art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, skutkuje naruszeniem prawa mającym istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem uchwały. Nie sposób podzielić stanowiska, że są to nieistotne uchybienia bowiem pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyznaczającego sposób zaspokojenia potrzeb wspólnoty przy wykorzystaniu zasobu mieszkaniowego gminy, wskazuje na konieczność ujęcia w programie wszystkich elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy.(...) Uchwała, to akt planowania zawierający normy prawne kwalifikowane, jako akt prawa miejscowego poprzez określenie sposobu zrealizowania wymienionych w punktach art. 21 ust. 2 ustawy elementów, a gmina to podmiot zobowiązany do ich opracowania”. Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 30 września 2014 r. sygn. akt II SA/Lu 670/14 podniósł: „Jeżeli zatem uchwalony przez radę gminy program nie zawiera wszystkich tych elementów, niezależnie od przyczyny braku któregośkolwiek z nich, tj. nawet wówczas, gdy spowodowany jest on małym zasobem mieszkaniowym gminy, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności podjętej uchwały”.

Odnosnie kwestii planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata, należy zauważyć, że § 3 ust. 2 uchwały Rada Miejska wskazała, iż w poszczególnych latach przedmiotowego okresu 2022-2026 prowadzone będą przez KZB bieżące naprawy oraz remonty i modernizacje lokali/budynków mieszkalnych celem nie pogorszenia stanu technicznego oraz poprawy warunków mieszkaniowych lokatorów. Decyzje w sprawie remontów oraz modernizacji lokali/budynków mieszkalnych będą podejmowane w granicach środków określonych corocznie w planie przychodów i kosztów KZB.

W żaden sposób nie określono zatem planu remontów na kolejne lata, ograniczając się jedynie do ogólnego wskazania, iż będą wykonywane bieżące naprawy oraz remonty i modernizacje.

W uchwale nie określono także jednoznacznie planu sprzedaży lokali, wskazując jedynie w § 4, iż w celu poprawy wykorzystania i racjonalizacji gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy w kolejnych latach 2022-2026 kontynuowana będzie sprzedaż lokali stanowiących współwłasność Gminy oraz sprzedaż nieruchomości zabudowanych budynkami jednorodzinnymi biorąc pod uwagę § 2 uchwały. Tego rodzaju zapis nie jest wystarczający do uznania, iż Rada Miejska wypełniła delegację ustawową.

Ponadto regulując zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu, rada gminy jest zobligowana uwzględnić co najmniej wszystkie wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy czynniki. Zgodnie z ww. przepisem 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.

W uchwale pominięto czynnik wymieniony w art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy, tj. ogólny stan techniczny budynku. Przedmiotowa uchwała nie reguluje zatem w sposób kompletny warunków obniżania czynszu, a co za tym idzie, jest pozbawiona elementu obligatoryjnego, co w świetle obowiązujących przepisów, należy uznać za niedopuszczalne.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Organ stanowiący gminy realizując upoważnienie zawarte w ustawie, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Z powyższego wynika, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, co jednocześnie oznacza zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Przy czym odstąpienie od wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym – skutkujące w każdym przypadku istotnym naruszeniem prawa – należy rozumieć szeroko, a więc będzie nim z jednej strony wykroczenie poza zakres upoważnienia, z drugiej zaś niewypełnienie zakresu upoważnienia determinowanego: po pierwsze przepisem upoważniającym – i objętą nim materią; po drugie: zasadami techniki prawodawczej. Pominięcie przez radę którejś ze wskazanych w przepisie dyrektyw skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zatem istotnym naruszeniem prawa. Powyżej wskazana konstytucyjna zasada praworządności została doprecyzowana w art. 94 zd. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że w § 1 ust. 4 pkt 7 uchwały Rada Miejska wskazała, iż ilekroć w uchwale jest mowa o lokalu socjalnym – należy przez to rozumieć lokal, o którym mowa w art. 22 ustawy. W związku z powyższym konieczne jest wyjaśnienie, że na mocy ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokalu socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 756), ustawodawca zrezygnował z pojęcia „lokal socjalny” i w art. 22 ustawy posługuje się pojęciem „najmu socjalnego lokalu”. Konsekwencją tej zmiany jest likwidacja odrębnej

funkcjonalnie części mieszkaniowego zasobu gminy, jaką stanowiły lokale socjalne, na rzecz umów najmu socjalnego lokali mieszkalnych. W związku z powyższym używanie pojęcia „lokal socjalny” nie znajduje podstaw prawnych w obowiązującej ustawie.

Podsumowując uznać należy, że Rada Miejska w Supraślu w podjętej uchwale nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 ustawy i nie zawarła w uchwale wszystkich wymaganych elementów, co uzasadnia wyeliminowanie omawianego aktu z obrotu prawnego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Kierownik Zespołu Radców Prawnych
Urszula Dunaj